

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO – ECUADOR

PROGRAMA DE SOCIOLOGÍA
(2009 – 2011)

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN SOCIOLOGÍA

DISCURSOS INSTITUCIONALES FRENTE A LA MIGRACION
CUBANA EN ECUADOR: AUSENCIA DE POLITICA O
SECURITIZACIÓN?

ALEX IVÁN VALLE FRANCO

Abril de 2012

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO – ECUADOR

PROGRAMA DE SOCIOLOGÍA
(2009 – 2011)

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN SOCIOLOGÍA

DISCURSOS INSTITUCIONALES FRENTE A LA MIGRACION
CUBANA EN ECUADOR: ¿AUSENCIA DE POLITICA O
SECURITIZACIÓN?

ALEX IVÁN VALLE FRANCO

DIRECTORA
GIOCONDA HERRERA

LECTORES

María Mercedes Eguiguren
Marcelo Bonilla

Abril de 2012

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de investigación, que significa la culminación de mis estudios de Maestría en FLACSO-Ecuador, se concretó gracias al apoyo y la ayuda de varias personas. En primer lugar, quiero agradecer a Gioconda Herrera, mi directora de tesis, quien fue una guía esencial en la realización de esta investigación. Sus sugerencias, críticas, paciencia, atención y eterna generosidad intelectual fueron elementos clave para la realización de este trabajo.

También quisiera dar gracias a todas y todos los profesores de FLACSO, por compartir su invaluable capital cultural y humano conmigo, porque despertaron en un neófito de la sociología aún más la curiosidad por las ciencias sociales y alimentaron mi espíritu crítico frente a los hechos sociales y políticos en los que me desenvuelvo.

En especial quiero agradecer, a las y los informantes que colaboraron en la presente investigación; tanto del servicio público, cuya verdad pudo más que sus miedos; como a las y los inmigrantes cubanos en Ecuador por vencer sus temores y develar la tragedia en la que viven.

Pero sobre todo, mil gracias a mis padres Iván Valle y Yolanda Franco (+) por sus firmes consejos y un proyecto de vida lleno de amor y compromiso. A mi esposa, Sonia por su amor y comprensión incondicional a mi apego por la academia. A mis hijos Martín y Amanda, luz de mi vida y fuerza interior. A ustedes mis disculpas, por las horas tomadas del espacio familiar, mi esfuerzo es su tributo.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	12
CONCIBIENDO A LAS REPRESENTACIONES SOCIALES EN LA POLÍTICA MIGRATORIA	12
Representaciones sociales y producción de sentidos	12
Representaciones sociales y otredades	17
La política migratoria dirigida hacia el “otro- extranjero”	21
Aspectos Metodológicos	24
CAPÍTULO II	27
LA POLITICA MIGRATORIA HACIA LA POBLACIÓN CUBANA EN EL ECUADOR: FRICCIONES NORMATIVAS, INSTITUCIONALES Y SOCIALES	27
Panorámica de los flujos migratorios y características de la política pública	27
La política inmigratoria ecuatoriana	
Características de la política migratoria cubana	37
Tensiones existentes en la normativa y población receptora por la inmigración cubana en el Ecuador	38
Naturalizaciones masivas	39
Irregularidades en los procesos de regularización y reformas normativas	40
Actos de corrupción en procesos de regularización	41
A manera de conclusiones	

CAPÍTULO III	45
LOS DESENCUENTROS: LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA POLÍTICA	45
Paradojas normativas	46
Entre el discurso y la ley	49
Paradojas institucionales	56
Entre el discurso y las prácticas	57
Pérdida de derechos y deportaciones	60
Otras acciones	61
Representaciones sociales	62
Representaciones sociales en servidores públicos	63
A manera de conclusiones	69
CAPÍTULO IV	71
LA POLÍTICA MIGRATORIA VISTA DESDE ABAJO	71
Auto-representaciones y Rupturas	71
Los recién llegados	72
Los llegados antes de 2008: las rupturas	74
Trayectorias	76
Representaciones sociales: interacciones institucionales y sociales	81
Paradojas normativas	82
Paradojas institucionales	85
Representaciones sociales en la población ecuatoriana	90
A manera de conclusiones	94

CAPÍTULO V	96
DERIVAS DE LA INMIGRACIÓN CUBANA	96
Existe un abismo entre la normativa constitucional y las políticas migratorias	97
Existe un abismo entre el discurso y las prácticas institucionales	100
Los imaginarios institucionales se reproducen en la sociedad	102
BIBLIOGRAFÍA	105

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro número 1	35
-----------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico número 1	29
Gráfico número 2	29
Gráfico número 3	39
Gráfico número 4	47
Gráfico número 5	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla número 1	113
Tabla número 2	113

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo número 1	112
Anexo número 2	114
Anexo número 3	115

RESUMEN

Este estudio analiza los discursos de funcionarios públicos ecuatorianos con relación a la migración cubana en el período 2007-2010, período en el que se produce un importante crecimiento de la llegada de población cubana al país y los confronta con la representación que un grupo de inmigrantes cubanos tienen del estado y el acceso a los servicios sociales. El interés fundamental de la tesis es mostrar las paradojas que presenta tanto la normativa sobre inmigración, así como las representaciones sociales que sostienen los funcionarios encargados de la aplicación de la política, en diversas instituciones sobre la inmigración cubana. Para ello se hace primero un análisis de la norma, y en segundo lugar un análisis del discurso de los funcionarios públicos pertenecientes tanto a instituciones orientadas a la promoción de derechos humanos de los migrantes como de aquellas vinculadas a temas de seguridad nacional.

La tesis encuentra que el temor frente a la llegada de población cubana se transformó en reformas legales de carácter infra-constitucional, que terminaron por bloquear, limitar y anular los principios en pro de la libre movilidad humana reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Se analizan las representaciones sociales que sostienen los servidores públicos entrevistados mostrando que los prejuicios sobre este grupo poblacional con que realizan su labor, afectan directa e indirectamente su regularización.

En muchos de los casos las demoras, las negativas a solicitudes, el aumento de requisitos, la doble tramitación y otros escollos, responden únicamente a un prejuicio formado en el imaginario de los servidores públicos. Este sinnúmero de dificultades formales existentes para la regularización de inmigrantes cubanos ha despertado la imaginación de los solicitantes, quienes con la normativa existente se han ingeniado inusuales estrategias para obtener sus papeles. Frente a éstas opciones de regularización que siempre han existido en las leyes de migración y extranjería, como es el caso del matrimonio con un nacional o la inscripción de un hijo/a nacido/a en el Ecuador, se han realizado varias reformas legales no convencionales, como las entrevistas previas a las nupcias y la inscripción de hijos previa la demostración de la época de su concepción.

Este ir y devenir de acciones termina por mostrar una política pública mediática que se va ajustando a nuevos contextos y que no responde a los contenidos constitucionales establecidos. La dualidad entre normas garantistas y securitistas confronta el accionar de los propios servidores públicos que al momento de realizar trámites y procesos migratorios deben decidir por la norma aplicable. La dualidad normativa desconcierta además a los inmigrantes que vienen atraídos por un país que propone la ciudadanía universal y la libre movilidad humana, y que finalmente no se refleja en las prácticas institucionales.

Finalmente, se describen las autorepresentaciones de los propios actores, quienes se ven acorralados por una política migratoria inconsecuente con sus expectativas y con los postulados constitucionales vigentes desde 2008.

INTRODUCCIÓN

¿Quiénes son las y los cubanos? ¿Cómo se percibe a la población cubana en Ecuador? ¿Qué rol juegan las instituciones en la construcción de representaciones sociales sobre este grupo poblacional? ¿En qué medida las representaciones sociales han influido en el cambio de normas y políticas migratorias? y, paralelamente, ¿Cuál es la representación que ha construido la población cubana de la institucionalidad pública ecuatoriana? Estas son las principales preguntas que se planteó inicialmente en la presente investigación.

El estudio del tema migratorio en el caso ecuatoriano se ha vuelto particularmente relevante en estos cinco últimos años, en especial por los nuevos flujos inmigratorios no tradicionales que han empezado a llegar al país, como es el caso de la población cubana, nigeriana, pakistaní, coreana y de otros países. El punto intermedio de estudio es el año 2008, año en el cual se introducen principios constitucionales en materia migratoria que propician la libre movilidad humana, la no ilegalidad de los migrantes independientemente de su condición migratoria, la ciudadanía universal, el libre visado y naturalización automática por matrimonio con un nacional.

A partir de ese año, se presenta un aumento en los flujos migratorios, en especial de la población cubana hacia el Ecuador. Sin embargo, la llegada de esta población no responde únicamente a dichas reformas normativas, pues sabemos que existen antecedentes migratorios de migratorios de esta población hacia nuestro país.

Este trabajo, examina cómo se construyen las representaciones sociales sobre este grupo poblacional a partir de los discursos institucionales al interior del Estado; y especialmente, a través de las prácticas burocráticas de sus funcionarios con la población inmigrante, y en concreto con población cubana que ha llegado al país a partir de 2007. Aquí se genera una ruptura de aquellos que llegaron antes de la reforma constitucional y de quienes llegaron posteriormente a dicha reforma. Cabe resaltar, que si bien la difusión de los discursos institucionales y de las representaciones sociales le ha correspondido mayormente a la prensa y otros medios de comunicación, este no es

un estudio de medios, sino que recae más bien en los discursos y prácticas institucionales de los servidores públicos que laboran en entidades en el ámbito migratorio.

Si bien los discursos son en primer momento individuales, generados por personas, no debemos olvidar que estos son realizados en la calidad de autoridad y desde las funciones institucionales, generan un sentido de legitimidad y de verdad, que algunas veces se presenta incluso como incuestionable.

El presente estudio muestra las relaciones entre las representaciones sociales sobre los inmigrantes, los discursos institucionales y la política pública generada en materia migratoria. Específicamente, se busca entender cuáles son los imaginarios sociales que se promueven a través del discurso emitido por ciertos servidores estatales en sus diversos niveles y además se pretende identificar como éstos discursos pueden objetivizar el conocimiento del grupo al que se dirigen, generando un acto de “categorización” que retroalimentaría ese discurso desde la población receptora, creando un canal de ida y vuelta (Bourdieu, 1985).

El ingreso de extranjeros a un país, fruto de las migraciones no es nuevo, lo que cambian son los contextos en los que se desenvuelven los flujos migratorios y sus causas de origen. El hecho es que su permanencia e integración han sido motivo de controversias y debates públicos, especialmente cuando se los asocia con crisis económica, falta de fuentes de trabajo o inseguridad pública. Es decir, se los encasilla o homogeniza como el “otro” extranjero, como aquel personaje peligroso o problemático, porque es más fácil estigmatizarlos que asumir las responsabilidades gubernamentales no cumplidas.

En ese sentido, las representaciones sociales negativas pueden constituir una amenaza o dificultad, al proceso de inserción social de estas agrupaciones migratorias, cuyos efectos se harán sentir tanto más en nosotros que en ellos (Sanabria, 2006). El propósito de estudiar el discurso institucional en la emigración, es indagar sobre las

estrategias argumentativas y los efectos ideológicos de una realidad que se construye o tematiza sobre los inmigrantes.

La influencia de los discursos institucionales, sumada a su difusión en los medios es poderosa e interviene en la educación emotiva del público receptor. Los efectos reflejados en el caso de la inmigración son más atemorizadores que garantistas; y en ese sentido, superan a los de los sentimientos de compasión. Si ponemos en una balanza imaginaria los dos paquetes discursivos; encontraríamos por una parte, un nivel securitista de advertencia y rechazo al extranjero, y otro nivel garantista de comprensión y compromiso con el tema migratorio. Si a dicha balanza se le añaden representaciones sociales negativas de los migrantes, fatalmente pesaría más el primero y eso crearía una reacción negativa sobre la población nacional receptora.

Esta investigación analiza cómo las rupturas y contradicciones en la política pública ecuatoriana en materia migratoria, se reflejan en prácticas institucionales totalmente contrarias entre sí, y que contradicen además la norma constitucional bajo la cual deben regirse y construirse. En el avance del presente trabajo se encuentran algunas paradojas, vacíos, e incongruencias en la política migratoria y en su aplicación.

Esta política aparentemente distorsionada responde a las coyunturas y presiones de los medios de comunicación, a los discursos de las instituciones de control y a imaginarios negativos presentes en ciertos espacios institucionales y de la sociedad, a partir de las inusuales estrategias de regularización practicadas por la población cubana. En el ejercicio de dichas prácticas, podemos encontrar limitaciones a los principios de movilidad humana, de ciudadanía universal; y hasta a los principios y derechos más elementales, como la inscripción de un hijo o de un matrimonio.

CAPÍTULO I

CONCIBIENDO A LAS REPRESENTACIONES SOCIALES EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Las herramientas conceptuales usadas a lo largo de la presente investigación giran en torno a la construcción del otro, la formación de representaciones sociales y la generación y aplicación de políticas públicas en el ámbito migratorio.

Representaciones sociales y producción de sentidos

Múltiples y variados son los conceptos desarrollados sobre las representaciones sociales, sin embargo, citaré el que me parece más ilustrativo para el caso concreto:

Aquellas imágenes que construyen los medios de difusión sobre los temas que conforman la agenda pública, así una representación, es una imagen mental que tiene un individuo o comunidad acerca de una cosa, evento, acción, o proceso que percibe de alguna manera. La representación en la medida que es conservada y no reemplazada por otra, constituye una creencia o es elemento de una creencia y es la base del significado que adquiere cada nuevo estímulo relacionado con esa cosa, evento, acción, proceso (Raiter, 2002: 11).

Por lo dicho, los procesos mentales individuales o colectivos van almacenando información relativa a cada acción, proceso, cosa o evento, pero no de manera particular sino homogénea, así, la mente no almacena cada cosa que percibe (cada árbol, perro, auto, etc.), sino que se construye una imagen prototípica de cada cosa, de modo que la califica de la misma forma en cada nueva interacción.

La construcción de representaciones no es aislada de las características no esenciales de las personas, esto es: clase, origen nacional, etnia, idioma, estatus migratorio, preferencia u orientación sexual, ideología o cualquier otro tipo de acción externa individual o colectiva que se muestre en su particularidad. En ese sentido, la creencias sobre “los otros” no homogéneos a una determinada comunidad, pueden ser construidas e influenciadas por diversos agentes externos; en especial, por medios de

difusión colectiva, usos de lenguaje, discursos y otras herramientas cognitivas que permiten la formación y difusión de esas representaciones.

“La importancia del análisis del discurso radica en que forma parte de una actividad más compleja que llamamos interacción social, y de ahí su importancia en el análisis de la misma y de las relaciones sociales” (Cicourel, 1977). Al mismo tiempo, es en este escenario donde emergen y se despliegan acciones que conforman un campo de fuerza en el espacio del Estado, en el que los discursos institucionales por parte de las autoridades surgen como creadoras de representaciones sociales, en las que se debe tomar en cuenta:

a) El origen y rol institucional de dónde provienen los discursos de acuerdo a las competencias legalmente asignadas; b) El origen político e ideológico de la autoridad que hace declaraciones sobre el tema de migratorio y sus cambios; c) El lugar desde el cual se hacen los discursos y si éstos se los hacen en forma oficial; d) El objeto y el efecto de los discursos institucionales sobre la política migratoria; y, e) Las relaciones de poder dadas entre las diversas instituciones competentes en materia migratoria.

“Las categorías enunciadas cobran importancia si se parte del estudio del *discurso desde los enunciados*, del discurso en habla, en el que se recurre a la formación de modalidades enunciativas, y que da la posibilidad de revisar el origen del discurso, sus contenidos, su actores, receptores, a partir de su identificación” (Foucault, 2002).

Así, el discurso se define como el intercambio de actos de habla, que implican considerar el lenguaje como una forma de acción. Esta interpretación no sólo depende de lo qué se dice sino de lo qué nos transmite con sus actos, en especial si estos son realizados por representantes gubernamentales. Dos ideas básicas consisten en afirmar que: i) el discurso es un comportamiento sujeto a normas y para interpretarlo necesitamos conocer las que rigen en el contexto social en el que se produce; y, ii) la capacidad de comunicarnos a través del discurso forma parte de ese contexto social que influye continuamente en la producción del lenguaje de los actores sociales (Giner, 2006).

En ese sentido, “cada sociedad tiene sus regímenes de verdad, sus políticas generales de verdad; esto es, los tipos de discurso que esa sociedad acepta y hace funcionar como verdaderos para sí mismos, pero también para los demás” (...) (Foucault, 1980: 131 citado en Hall, 1997: 32). La representación institucional por su parte, constituye un tejido conectivo entre comportamientos y cogniciones, entre sujeto y objeto, que surge en medio de esa articulación y, a su vez, la facilita, creando la diferencia *ex nihilo* o explotando las diferencias ya existentes (Bourdieu, 1985).

Así cobra importancia, el análisis de las modalidades enunciativas con relación a los *ámbitos institucionales* en los que circulan, pues en ellos encuentran el origen de su legitimidad y su punto de aplicación (Navia, 2007). En el presente caso, se revisará como los enunciados en el tema migratorio se construyen de modo distinto, dependiendo del origen institucional desde el cual se originan y si estos se realizan en contextos oficiales o de carácter personal. De tal forma, que no es igual el discurso que se emana desde el Fiscal General de la Nación o el Ministro de Gobierno, al que se origina desde la Secretaría Nacional de Migraciones o la Defensoría del Pueblo.

El análisis de los enunciados no puede ser homogéneo, sino que deberá hacerse tomando en cuenta los estatutos del sujeto que habla, los diversos ámbitos desde dónde se habla, y las posiciones de los sujetos que reciben el discurso con relación a quien dicta las normas.

Puede decirse entonces, que los discursos son producidos en un espacio tan heterogéneo que provocan una suerte de dislocación de las políticas públicas en el ámbito migratorio, pues desde un lado están las instituciones securitistas, desde otra las instituciones garantistas de derechos y desde otro las demandas sociales que buscan un espacio en el escenario de transformaciones sociales y políticas. Esto indica que una posición, una demanda social particular, puede ser examinada desde dos puntos de vista diferentes: desde la lógica de su contenido particular y desde la lógica de su capacidad potencial de transformarse en un espacio de representación para otras posiciones (Viviel, 2006).

Por otra parte, las representaciones sociales colectivas tienen una función simbólica que construye realidades y define sistemas de valores, ideas, prácticas. Dicha noción de representaciones sociales debe ser considerada más allá de una simple guía de conducta, pues éstas, le dan sentido a las conductas y la integran en un sistema conductual más amplio (Harré y Lamb, 1986).

En la presente tesis investigaré acerca de las representaciones sociales formadas sobre la población cubana, existente en los servidores públicos que vestidos de un discurso institucional u oficial, difunden dichas representaciones en la población receptora (en Quito), y sus múltiples relaciones y alcances. Además indagaré sobre la incidencia de las representaciones en los imaginarios colectivos y en los sistemas de conducta de los ecuatorianos con relación a la población cubana.

“La representación colectiva una vez conformada actúa constriñendo el desenvolvimiento de los sujetos como una fuerza externa, es decir, como una estructura omnipotente y omnipresente que se coloca por encima de las personas aun en contra de su voluntad” (Gontero, 2006: 14). Dentro de esas representaciones encontramos estructuras y procesos cognitivos, tales como: patrones y modelos interpretativos, categorías, esquemas conceptuales, definiciones, jerarquizaciones, estereotipos, nociones de primer y segundo grado, desde los actores sociales y desde la realidad, creando una perspectiva de doble hermenéutica como recursos para: a) Poder interpretarla conjuntamente con su experiencia; b) Para referirse a ella discursivamente; y, c) Para orientar el sentido de su acción social (Vasilachis, 1998).

Las experiencias con representaciones sociales “constituyen objetos heurísticos que arrojan posibilidades a las transformaciones de la subjetividad y el cambio en la expresión colectiva de las sociedades (...)” (Niño, 2008: 11). La construcción de estas subjetividades debe ser analizada, según los rasgos culturales y políticos, en los cuales los inmigrantes cubanos/as se inscriben como nuevos universos de referencia y de significación en las experiencias sociales.

Mediante la identificación de las nociones predominantes en los discursos institucionales acerca de la población cubana, se trata de identificar el tipo de influencia que se ejerce sobre los grupos receptores, creando predisposiciones que legitiman el comportamiento de las personas. Es así, como se concentra en la forma en que es creada y difundida la noción de violencia desde los discursos de las mismas instituciones que pretenden combatirla, lo que redundará en actos de represión, vigilancia, discriminación y estereotipación, entre otros (Viviel, 2006).

En el caso específico de las fuerzas políticas, los gobiernos de cada Estado toman las decisiones básicas para definir las políticas migratorias en función de sus intereses y posiciones particulares, en ese sentido, se transforman en actores que construyen el imaginario colectivo de las migraciones (Mármora, 2002). La construcción de esos imaginarios o representaciones sociales positivas o negativas, dependen de “un discurso público de deferencia” en las que se puede evidenciar relaciones de poder en su ejercicio cuasi contante, el cual va generando deformaciones en la realidad social, incluso creando la denominada “falsa conciencia” (Scott, 2004).

La importancia del discurso oficial radica en las relaciones de poder que sostiene con los grupos subordinados, ya que este poder puede determinar conductas desde arriba, así pueden existir discursos incluso ocultos que se manifiestan a través de gestos, lenguajes, habla, actos que normalmente el poder excluye del ejercicio del discurso público. En ese sentido, considero que puede existir un discurso público que promueve políticas migratorias o normativa garantista pero al mismo tiempo conviven acciones y programas securitistas como parte de un discurso oculto. El discurso oculto de los dominadores es igualmente un instrumento para el ejercicio del poder y como práctica de dominación social.

Si los discursos institucionales públicos son contrarios a los flujos migratorios, a la inmigración de un segmento poblacional concreto (en el presente caso: cubanos), tenemos como resultado, la construcción de representaciones sociales negativas, que finalmente se plasmarán en políticas públicas direccionadas. De esta forma el

monopolio de los medios simbólicos de las instituciones y de sus aparatos ideológicos pueden producir conflictos sociales (Scott, 2004).

Por lo mencionado, todo grupo gobernante en el proceso de justificar los principios de desigualdad social en que se basa la legitimidad de su poder, crea las condiciones para legitimar las formas de dominación, así los discursos equivalen a una herramienta ideológica de uso instrumental.

Por eso, a veces dentro del Estado podemos encontrar visiones sectoriales diversas o contradictorias frente a las migraciones, incluso a nivel institucional de un mismo gobierno, las políticas internas y externas en las diferentes temáticas de aplicación: educación, salud, laboral, social, etc. (Mármora, 2002). En ese sentido resulta indispensable el análisis del discurso específico de las instituciones estatales con carácter garantista y de seguridad, respecto de sus políticas migratorias, planes de acción y programas.

Representaciones sociales y otredades

La migración internacional ha estado presente históricamente como una alternativa para mejorar las condiciones de vida de las personas; si bien no es nueva, actualmente existen nuevas modalidades y medios tecnológicos de comunicación y transporte que han facilitado la movilidad, tornando a la migración en una opción cada vez más atractiva en la medida que promete posibilidades de cambio y esperanza de que éste pueda concretarse efectivamente.

Las migraciones internacionales han traído a los Estados nuevas agendas nacionales y la reformulación de políticas públicas, pues responden a los diversos y complejos contextos inmersos en los hechos migratorios.

La ciudadanía en tiempos de migración y globalización es maleable, y permite construir nuevos encuentros y desencuentros entre las culturas de origen y las de destino; de tal forma que la identidad común de una nación receptora de inmigrantes se

ve obligada a recomponerse continuamente por la presencia de extranjeros de otra procedencia cultural, quienes, sin embargo, aspiran a la plena participación en los beneficios de la sociedad, es decir a la ciudadanía en su sentido pleno.

“Decir que la identidad común de una nación se ve afectada por la venida de inmigrantes no significa hacer un juicio de valorativo sobre la inmigración. Es simplemente reconocer la real conflictividad inherente al encuentro de culturas diferentes” (Ponce, 2004: 86). Pero ese proceso de construcción de identidades muchas veces se ve distorsionado o apropiado por medios de comunicación o instituciones gubernamentales, cuyo enfoque puede ser positivo o negativo, además de homogeneizador, pues los inmigrantes de distintos orígenes nacionales se ven encasillados bajo un mismo membrete, que es el de “extranjero, no nacional, el otro”.

Según Balibar, “no hay identidad dada; solo hay identificación, es decir un proceso siempre desigual, construcciones riesgosas que hacen un llamamiento a garantías simbólicas más o menos fuertes” (Balibar, 1997: 70). En ese sentido, “es imposible comprender el proceso de exclusión ciudadana, sino analizamos de forma articulada la construcción de la violencia estatal a través de sus diferentes dimensiones de control social (jurídica, mediática, policial) como parte de un mismo circuito” (Bonilla, 2004: 57).

La identidad se identifica con el prototipo de la identidad nacional, y en ese sentido, se vuelve identidad ambigua, dado que el nacionalismo consiste en una ideología fundamentalmente proyectiva y constructiva de los destinatarios individuales y colectivos (Balibar, 1997).

Hacer un análisis del “otro”, implica revisar procesos de violencia como modos de construcción social e histórica que han servido para legitimar el poder y las diferencias normativamente impuestas, a más de proporcionar una correlación de fuerzas entre grupos sociales en un determinado momento histórico. Así, se hacen más notorias las diferencias de clase, origen nacional, etnia, estatus migratorio y otras categorías que han

servido para “diferenciar” a los grupos sociales con un fin perverso que es el de inferiorizar al “otro”, aprovechándose de situación de vulnerabilidad derivada de la precariedad de su condición socioeconómica y de la dificultad para acceder a redes relacionales de información y participación (Santibañez, 2006).

“La estigmatización de los extranjeros constituye ya una manifestación de xenofobia entendida como el rechazo, la hostilidad y el odio al extranjero. En sus manifestaciones más graves pueden llegar a violaciones del derecho a la libertad, seguridad, integridad, y la vida”. No podemos dejar de resaltar que curiosamente los extranjeros estigmatizados, rechazados y discriminados, resultan funcionales a autoridades nacionales y locales que encuentran en los inmigrantes, el blanco perfecto para endilgar a los “extranjeros” las falencias atribuibles a sus omisiones o acciones en materia de políticas públicas (Salgado, 2004).

Si a ello le sumamos la labor de muchos medios de comunicación que hacen el juego a grupos de poder o que publican noticias con ánimo sensacionalista, tenemos que el “otro” es el culpable de todos los males nacionales, generando de esta forma representaciones sociales negativas que muchas de las veces provienen del denominado efecto “redundancia”, que no es otra cosa que la repetición en mayor o menor grado de la misma información (Zullo, 2002). No hay que confundir por cierto, los mecanismos de formación de las representaciones con los contenidos concretos de las representaciones, pues los primeros son permanentes y los segundos varían parcial o totalmente de acuerdo a las coyunturas (Raiter, 2002).

Pero la producción de representaciones sociales negativas sobre los extranjeros puede existir en los servidores públicos y en sus acciones, las mismas que hechas aún a título personal pueden erróneamente asumirse como oficiales. Si de otra parte dichos discursos tienen un direccionamiento plenamente oficial, habría que descubrir su intencionalidad, dado que por su fuerza pueden influir no solo en los imaginarios del público receptor sino en la elaboración de políticas públicas y de acciones concretas que vulneren los derechos de estos grupos poblacionales.

Así, los “extranjeros” “se convierten en el perfecto chivo expiatorio de muchas problemáticas que vive el país o ciudad de destino. En efecto, se los “relaciona con determinadas problemáticas como la delincuencia, la inseguridad, la falta de integración a la cultura “nacional” a la reducción de fuentes de trabajo para la ciudadanía local, etc.” (Rivera, 2004: 74).

Las paradojas y contradicciones producidas en los discursos institucionales han creado una serie de construcciones sobre la imagen de los inmigrantes y los han clasificado en un sinnúmero de categorías cuyo resultado ha creado representaciones sociales en la mayoría de los casos erróneas. Javier de Lucas, precisamente crítica la pretendida objetividad con la que se han distinguido a los inmigrantes denominándoles como: a) buenos y malos inmigrantes, a aquellos que se ajustan o no a las normas sociales del país de destino; b) necesarios, a aquellos adecuados para las coyunturas laborales; c) rechazables, a aquellos que han cometido delitos, han ingresado clandestinamente a países de destino o potencialmente son “reserva de la delincuencia” (De Lucas, 2003).

Así, se ha criticado también dichas categorizaciones y se ha enfocado en buena parte a políticas contemporáneas de inmigración con una tipificación aparentemente más científica y eficaz que distingue entre verdadera y falsa migración. Constituyendo la primera, en aquella de carácter humanitario cuyas razones han sido la inmigración forzada traducida en el refugio o desplazamiento; y la segunda, referente a temas económicos y laborales.

Sea cual fuese el motivo de la emigración, lo importante en el presente punto es manifestar que los flujos migratorios se han categorizado y se han estigmatizado incluso desde el mismo discurso oficial, causando grandes brechas de diferencia entre los nacionales y “extranjeros”, las cuales están dificultando una adecuada integración en la sociedad de acogida.

Parecería que desde el Estado se tiende a homogenizar los procesos de construcción de la identidad, especialmente porque se construyen políticas públicas que no toman en cuenta dicha heterogeneidad (Vila, 2000). Entonces las actitudes y comportamientos de diversos grupos poblacionales se han encasillado en una misma política y en un mismo discurso.

La política migratoria dirigida hacia el “otro- extranjero”

Con relación a las políticas migratorias en los gobiernos de la región latinoamericana, podemos decir que se ha constituido un proceso complejo, ya que “al igual que en otras partes del mundo, parecerían cabalgar entre el mantenimiento de las ya tradicionales políticas restrictivas y la búsqueda de nuevos espacios y alternativas” (Mármora, 2003: 16).

El desarrollo de políticas basadas en estas lógicas de restricción con diferentes argumentos, sumado a la crisis económica generalizada en la mayor parte de los países de la región, a la continuidad de los procesos migratorios, algunos instalados desde hace más de medio siglo, y a la aparición de nuevas corrientes, a veces pequeñas pero de alta visibilidad, ha provocado lo que se ha dado en llamar “crisis migratoria (...) que aquí se podría categorizar como crisis de gobernabilidad migratoria” (Mármora, 2003: 16).

Esa lógica de restricción en las políticas públicas ha tenido su fundamento en temas como la soberanía de los Estados, el principio de autodeterminación de los gobiernos y el de seguridad nacional con respecto al “otro-extranjero”.

Por eso, otro rasgo de las políticas de inmigración que se imponen es la estigmatización de personas extranjeras como “mal migrante”, caracterizándolo como aquel que no satisface las necesidades del mercado laboral. Además es tildado como ilegal, indocumentado o sin papeles. Bajo estas premisas los Estados se interesan por el extranjero útil, que cumple con unos duros requisitos de ingreso y de permanencia. Por eso, solo deben entrar los inmigrantes necesarios, mientras que los demás deben ser rechazados. (Martínez, 2003).

Las medidas policiales aparecen como parte sustancial de las políticas de inmigración en los diversos países y se reflejan en medidas que impiden al acceso del “ilegal a nuestras costas o fronteras” (...) (Martínez, 2003: 134). Es decir, se globalizan capitales y mercancías y se nacionalizan y cosifican personas.

Estas medidas policiales vienen acompañadas de campañas publicitarias difundidas por los diversos medios de manera directa o indirecta y que anuncian una avalancha de inmigrantes y su potencial “amenaza” para nuestras libertades, nuestra economía, nuestra seguridad y nuestros puestos de trabajo, por ello, pueden vincularse como causa de aparición de sentimientos y hechos xenófobos y racistas de la población receptora que asimila dichos discursos como ciertos.

En ese sentido, no llama la atención que ciertos gobiernos llevados por sus conveniencias y el utilitarismo que el “inmigrante” les significa, planifiquen y lleven a cabo políticas de inmigración aparentemente respetuosos de derechos, pero que en sentido estricto violan el principio de igualdad y no discriminación. Se justifican ante la población receptora las medidas moralmente adecuadas, mientras se imponen acciones injustas a la población inmigrantes, con contenidos que no respetan las concepciones básicas sobre las cuales deben asentarse las sociedades democráticas (Martínez, 2003).

Por otra parte, no hay que dejar de lado el accionar del Estado en el concierto internacional, que con plena capacidad política autónoma actúa frente a los Estados, para coordinar políticas conjuntas sobre los movimientos migratorios comunes, tal es así, que se han incrementado la búsqueda de consensos bilaterales y multilaterales entre los países de las diferentes regiones. Estos consensos más o menos formalizados van constituyendo un nuevo tipo de gobernabilidad migratoria contemporánea entre las naciones. (Mármora, 2003).

Desde mi punto de vista, esa “governabilidad” no ha hecho otra cosa que desmejorar las condiciones de vida de los inmigrantes tanto en países de origen como de

destino, ya que se ha llegado a criminalizar y a instrumentalizar muchos procesos migratorios, en los cuales pesan más las cifras de las remesas sobre las formas deplorables de vida de los inmigrantes. De tal forma que se categoriza desde el Estado, porque desde allí se generan políticas migratorias con ciertas etiquetas estigmatizantes.

“(...) las políticas migratorias no son respuestas articuladas por los poderes públicos a fenómenos preexistentes claramente definidos, sino que ellas mismas ordenan, conforman y definen el fenómeno (...) en cuanto tecnologías de gobierno producen nuevas categorías de sujetos y las categorizaciones están orientadas hacia la producción de efectos sociales”. (Gil Araujo, en Zamora, 2005: 150).

Por lo dicho, en el análisis de la política reactiva que ha ido implementándose por varios países, pueden señalarse algunos eventos específicos que por su gravedad y/o visibilidad mediática, han contribuido al desarrollo de políticas securitistas y que en numerosas ocasiones han tenido un marcado “carácter latinoamericano”.

Este intento de poner freno a la migración ha implicado varios esfuerzos. Se ha expresado en lo jurídico, endureciendo la legislación en materia de inmigración; en lo institucional, fortaleciendo las instancias de control; en lo político, generando una presión sobre los países de expulsión y los gobiernos que los consienten; ideológicamente, reforzando la imagen negativa de los inmigrantes y haciendo recaer sobre sus espaldas los problemas irresueltos de las sociedades europeas y norteamericana (Espinosa, 2002). Al parecer uno de los grandes obstáculos es el hecho de que si bien los nacionalismos cambian de escala en infranacionalismos o subnacionalismos, estos nunca dejan de ser nacionalismos (Balibar, 1997).

No hay que olvidar además que algunos elementos garantistas en las políticas públicas migratorias son el resultado de las luchas sociales y políticas en torno a la gestión de los flujos migratorios. Los cambios en la convivencia social provocados por la migración y las relaciones de los Estados involucrados, dependen de las percepciones estatales en ese tema, pues estas serán el fundamento para la elaboración de las políticas públicas y del consecuente plan de acción (Mármora, 2002).

Si bien se debe trabajar por construir un tipo de pensamiento que posibilite la realización de un imaginario que piense en la ciudadanía y en la identidad de un modo más humano, no olvidemos que en la actualidad, las fronteras de la afiliación son más fluidas, pero eso no significa que también lo sean las fronteras del Estado nación, pues al final el reconocimiento de los derechos de nacionales o extranjeros/as dependen de éste último (Santibañez, 2006).

Aspectos Metodológicos

La metodología giró en torno al análisis del discurso y de las prácticas gubernamentales presentes en los trámites migratorios realizados a diario desde las instituciones encargadas del servicio y control, en sus diversos campos y niveles jerárquicos en el período estudiado, con la finalidad de determinar el origen institucional de las representaciones sociales.

Se realizaron 18 entrevistas a autoridades de instituciones consideradas claves para el estudio por las labores y competencias en las que se desarrollan, así se escogió a siete instituciones: Ministerio Público (cuatro entrevistas), Defensoría del Pueblo (tres entrevistas), Dirección de Registro Civil (una entrevista), Dirección Nacional de Migración (tres entrevistas), Dirección General de Extranjería (tres entrevistas), Secretaría Nacional de Migraciones (tres entrevistas), Casa de la Movilidad Humana (una entrevista).

Se contó además con la colaboración de 10 informantes cubanos, que aportaron con sus experiencias, y opiniones en entrevistas semi-estructuradas realizadas en la ciudad de Quito. Las y los informantes que colaboraron en la presente investigación, me solicitaron guardar la confidencialidad de sus declaraciones, en ese sentido, todas las entrevistas se encuentran representadas por un código que identifica a la institución y a la persona entrevistada, dicha codificación se puede consultar en el anexo número uno del presente trabajo. La división en el tipo de informantes, permitió construir tres guías de preguntas, acorde a las competencias profesionales y al propio contexto de los entrevistados.

Para las entrevistas a servidoras y servidores públicos, se consideraron las prácticas migratorias desde las siguientes perspectivas: la primera, desde sus competencias institucionales y profesionales ligada a la atención a inmigrantes; la segunda, desde una visión más relacionada con la población cubana y sus interacciones diarias; la tercera, desde una perspectiva institucional a partir de la experiencia trabajo con la mencionada población.

Las entrevistas realizadas a las y los cubanos, se establecieron con base a los siguientes ejes: primero, sobre sus trayectorias y redes migratorias; segundo, sobre sus interacciones institucionales y sociales; tercero, sobre sus autorepresentaciones; y cuarto, sobre los efectos de la política migratoria ecuatoriana en su condición migratoria y personal.

Los distintos niveles jerárquicos de los informantes, así como los múltiples roles respecto de las competencias asignadas en las diversas instituciones, permitieron identificar una multiplicidad de enfoques y de discursos, que se expresan al momento de aplicar las políticas. Se pueden observar por ejemplo, discursos garantistas que contrastan con las acciones de los ejecutores de la política.

Con base a los contenidos anunciados, el estudio consta de de cuatro capítulos, en el primero se presentan las herramientas conceptuales y metodológicas que sirven para desarrollar e interpretar el caso presentado. Se trabaja en torno a los conceptos de Pierre Bourdieu, Michel Foucault y otros autores en lo que ha discursos y representaciones corresponde, los conceptos sobre política migratoria han sido tomados de autores como Elio Mármora, Marcelo Bonilla, Gardenia Chávez, Gioconda Herrera, entre otros, finalmente en el tema de las representaciones sociales, se ha seguido principalmente la línea de Stuart Hall, Roger Lamb, Rom Herré, Daniel Mato, Soledad Martínez.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis de los antecedentes migratorios de la población cubana, para luego revisar todos aquellos matices migratorios propios del contexto cubano, las fricciones sociales, normativas e institucionales, surgidas a partir de los flujos masivos y los procesos de regularización. Se presentan estadísticas

institucionales y se analizan las características de las nuevas migraciones hacia el Ecuador de cara a las políticas públicas existentes, las tensiones que surgen a partir de las prácticas de control y los actos de xenofobia existentes.

El tercer capítulo se concentra en mostrar los desencuentros de la política pública migratoria ecuatoriana en su ejercicio práctico; se reflejan, además las paradojas normativas, operativas e institucionales existentes. El trabajo de campo realizado en las instituciones, se plasma en los discursos y acciones que las y los servidores públicos entrevistados dieron sobre la población cubana en el Ecuador, respecto de los ejes antes citados. Se estudia el análisis del discurso institucional y las representaciones institucionales versus la política pública ecuatoriana vigente, y las relaciones de poder entre las instituciones con competencias en materia migratoria.

El capítulo cuarto, muestra cuáles han sido las trayectorias de las y los cubanos en su proceso de emigración y asentamiento en el Ecuador, las redes y rutas utilizadas en dicho proceso, sus motivaciones, expectativas laborales y procesos de inserción. Se muestran sobretodo las autorepresentaciones, puntos de conexión y rupturas existentes en su propia forma de reconocerse, en especial entre los dos grupos migratorios existentes y diferenciados entre sí, como aquellos que ingresaron antes de 2008 y a partir de dicho año.

Finalmente se hace un análisis de la población cubana de cara a las interacciones institucionales y sociales, pero desde su propio punto de vista para contrastarlo con el capítulo tercero, cuya visión es netamente institucional. Se deja como forma de reflexión para el lector, un acápite final que analiza el presente y futuro de las y los cubanos en el Ecuador, bajo la ruta de la política migratoria existente.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA MIGRATORIA HACIA LA POBLACIÓN CUBANA EN EL ECUADOR: FRICCIONES NORMATIVAS, INSTITUCIONALES Y SOCIALES

Panorámica de los flujos migratorios y características de la política pública

En la última década la migración se ha convertido en un tema importante para el Ecuador por las repercusiones sociales, políticas y económicas que han generado los diversos contextos migratorios. La inmigración, emigración, refugio, migración interna y el tránsito, matizan la diversidad de acciones migratorias aplicables en la política pública ecuatoriana.

El presente capítulo pretende dar una breve panorámica de los flujos migratorios hacia el Ecuador, allí se muestran los saldos migratorios, en especial de la población cubana llegada en los últimos cinco años en el contexto de la política migratoria vigente. En una segunda parte, se muestran las acciones de regularización practicadas por los inmigrantes cubanos de cara a la normativa y política pública existente, aquí se visibilizan las tensiones entre las políticas públicas y las prácticas.

Las trayectorias migratorias de la población cubana ponen a prueba las prácticas institucionales y las acciones realizadas por los servidores públicos. El presente capítulo abre el camino de análisis de la política migratoria ecuatoriana, mide su capacidad de reacción ante las demandas de la población inmigrante, y devela ciertos vacíos y contradicciones entre el discurso y la práctica. Este acercamiento, será reforzado posteriormente por el trabajo de campo realizado en los capítulos posteriores.

Iniciaré por señalar que durante 35 años aproximadamente, la imagen fundamental divulgada en el mundo sobre el emigrante cubano ha sido la del “exiliado” o “refugiado político”. También la del exilio dorado hasta la época de los marielitos en 1980. Bajo este postulado, todo cubano que emigraba por cualquier motivo o causa, se convertía automáticamente en “perseguido político”, “escapado del comunismo” o “disidente”. El tema de la salida y entrada de cubanos al país, era colocado como expresión de las violaciones de los derechos humanos (Chávez, 1997).

El flujo de cubanos hacia países que tradicionalmente no eran receptores de estos emigrantes, está formando gradualmente grupos o asentamientos de cubanos en el exterior más o menos importantes. Ello también obliga a un enfoque novedoso en las relaciones de estos con su país de origen, máximo cuando viven en naciones que no tienen una confrontación política con Cuba y no poseen proyectos políticos contra-revolucionarios.

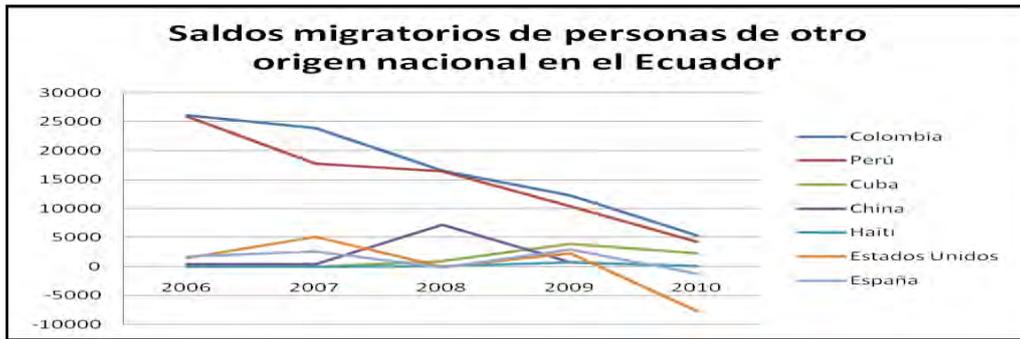
En ese sentido, se hace necesario seguir reduciendo el perfil político-ideológico del proceso migratorio y las relaciones con los cubanos en el exterior, así como avanzar en la comprensión de la emigración temporal o prolongada como medio de vida o de interés personal para algunos en las nuevas condiciones de la sociedad cubana.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) se calcula que desde el año 2000 al 2006, el saldo migratorio de las personas extranjeras que han ingresado al país y que no han registrado su salida sería de 1.173.005. De estos un 76% corresponden a población colombiana y peruana¹ (Benavides, 2009).

Respecto a la población cubana, según la Dirección de Extranjería, en el 2006 se emitieron 350 visas de residentes a favor de personas cubanas; pero ese número se ha multiplicado exponencialmente en estos últimos años. A continuación, veamos el desarrollo en los ingresos de la población cubana en el Ecuador, en los siguientes gráficos:

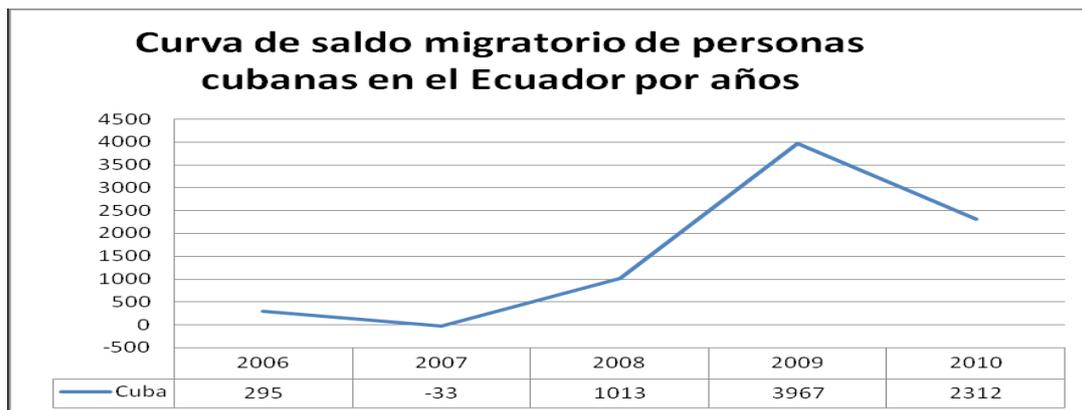
¹ Benavides, Gina, Aplicación doméstica de estándares internacionales en “Políticas migratorias y derechos humanos”, Argentina, REUN, 2009, p.293.

GRÁFICO NÚMERO 1.



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional. Datos proporcionados hasta el 13 de mayo de 2010. Elaborado por: Javier Arcentales, Defensoría del Pueblo.

GRÁFICO NÚMERO 2.



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional. Datos proporcionados hasta el 13 de mayo de 2010. Elaborado por: Javier Arcentales, Defensoría del Pueblo.

Es importante resaltar que el Ecuador se ha transformado en un país de tránsito, especialmente como vía para la emigración irregular hacia Estados Unidos. Esto se puede corroborar con varios artículos de la prensa donde se registran detenciones y/o deportaciones a ciudadanos especialmente chinos, cubanos y peruanos en el intento de salir desde costas ecuatorianas hacia Estados Unidos.

En el caso de la inmigración cubana hacia el Ecuador, Fidel Chiriboga presidente de la Coordinadora Ecuatoriana de Solidaridad con Cuba, encuentra una razón histórica para el incremento migratorio cubano en la existencia de convenios entre Ecuador y

Cuba sobre educación, deportes y salud. “Aquí hay médicos cubanos que ayudan en el desarrollo de la medicina y de otra parte se calcula que alrededor de 2.000 jóvenes ecuatorianos estudian Medicina en Cuba aparte de otras ramas como Arquitectura e Ingeniería”. (Vistazo, 2009).

La política inmigratoria ecuatoriana

La política inmigratoria está orientada a militarizar las zonas de frontera, al cierre o suspensión temporal de puertos de ingreso, a la petición de documentos de ingreso distintos al visado como el pasaporte judicial, a la deportación de extranjeros/as con estadía irregular o sin la documentación necesaria, al control de las situaciones laborales de extranjeros/as en el país. Uno de los primeros antecedentes relacionados con políticas de seguridad también es el contenido en el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte que posteriormente dio paso a la creación de la Unidad de desarrollo de Frontera Norte UDENOR, a cuyo cargo estaban proyectos de desarrollo en estrecha coordinación con autoridades locales (Gómez, 2002).

Otra de las características en materia de política exterior en general ha sido la ausencia de una agenda compuesta por temas diferenciados y jerarquizados que respondan a cada una de las nuevas necesidades sociales planteadas, de tal forma que se ha recaído en una tradición formalista de carácter legal que ha implicado una toma de decisiones por parte de una estructura burocrática que ha dirigido la política sin un lineamiento estatal (Barreiro, 2002). La débil institucionalidad del conjunto del Estado ecuatoriano atravesó también las fuentes de la política exterior e imposibilitó las formas de ver el mundo más allá de lo inmediato y del orden interno guiado por el derecho como instrumento de su política (Bonilla, 2002).

La ausencia de políticas migratorias y debilidad institucional mencionada por los autores citados, se evidenció con el boom emigratorio dado a partir de 1997 y con los efectos del conflicto colombiano reflejados en el aumento de la inmigración colombiana hacia el Ecuador en el año 2000. Estos complejos procesos migratorios pusieron en escena la gran magnitud de los flujos humanos y la insuficiente respuesta de las

políticas migratorias ecuatorianas existentes, las mismas que han tenido que variar conforme las exigencias sociales diversas encontradas en los flujos de ida y vuelta (Chávez, 2009).

Uno de esos nuevos hechos en materia migratoria es el dado a partir de la vigencia de la Constitución de la República de 2008, en el que se estipula la “ciudadanía universal” y se permite la naturalización de extranjeros por matrimonio con un nacional sin cumplir un tiempo mínimo como requisito, además de la eliminación de visas para la entrada de extranjeros/as al país mediante un decreto ejecutivo expedido por el presidente Rafael Correa el 20 de junio de 2008. Este último hecho en particular, ha generado una serie de conflictos y tensiones irresueltos hasta la actualidad, los cuales nos encargaremos de analizar en posteriores epígrafes.

La adopción de las políticas públicas confiere a la acción de gobernar cualidades distintas conforme las decisiones políticas de hacer o no hacer que tienen que ver con las respuestas a los nuevos procesos sociales y la ideología de los gobiernos de turno. En el tema migratorio Lelio Mármora plantea tres tipos de situaciones: 1) La óptima.- relacionada con los derechos de las personas a migrar con la voluntad de los Estados; 2) La real.- relacionada con las causas efectos e impactos de las migraciones; y, 3) La posible.- que deriva de las dos anteriores y tiene los límites de los contextos (Mármora: 2007).

En el caso ecuatoriano podemos decir que se ha evidenciado las dos últimas situaciones, más aún si tomamos en cuenta que en los últimos años se estima un aumento en el ingreso de extranjeros, que incluso podrían estar viviendo en el Ecuador en situación irregular. La mayoría de estas personas ingresaron con tarjeta andina, es decir con visa de turismo adoptada por la Comunidad Andina de Naciones (válida por 90 días prorrogables). El ingreso al Ecuador se justifica con la sola presentación de su cédula de identidad. Este tipo de documentación (visa de turista) prohíbe expresamente el trabajo de los extranjeros/as en el país. Sin embargo los flujos humanos y las necesidades sociales como el acceso a un trabajo y recursos que permitan la vida con

dignidad han desbordado las políticas públicas existentes en materia de movilidad humana.

En los flujos migratorios de la población cubana se puede observar que muchos de quienes han ingresado al país se han regularizado principalmente por la naturalización por medio del matrimonio con nacionales. Otras modalidades usadas son las solicitudes de refugio o las peticiones de visas de amparo por matrimonio o nacimiento de un hijo en el Ecuador. Según los datos citados en el gráfico número dos, se entendería que desde el año 2007 a 2010 permanecerían en el Ecuador, un estimado de 7292 cubanos/as.

Las cifras revisadas en todos los casos son solo estimaciones, ya que no se sabe exactamente cuántos inmigrantes en situación irregular viven en el Ecuador. Frente al incremento de estas tendencias, el Estado ecuatoriano ha implementado una serie de políticas para controlar estos flujos migratorios. La aplicación de estas políticas y el manejo de este tema en los medios de comunicación, ha contribuido a la criminalización y a la violación de los derechos de la población en situación irregular a través de procesos de explotación laboral, marginación social, discriminación y represión por parte de autoridades y la población en general (Informe Sombra, 2007).

Podemos afirmar entonces que las políticas migratorias surgen con frecuencia como resultado de intereses diferentes y contradictorios entre las sociedades receptoras y de origen, entre las ideologías de los gobiernos y las aspiraciones de los inmigrantes, lo que configura un escenario difícil para un acuerdo entre las diferentes visiones estatales o institucionales (Malgesini, 2009). En el caso concreto de la población cubana, se verificarán choques no solo de carácter cultural con la población de origen y receptora, sino que además salen a flote las paradojas institucionales y sociales existentes entre el discurso y las prácticas institucionales.

En el período de análisis del presente trabajo comprendido entre el año 2007 y 2011, podemos identificar de manera general las algunas caracterizaciones en la política migratoria ecuatoriana:

Primero, se observan cambios normativos significativos con relación a la política migratoria tradicional, que se visualizan en la nueva Constitución del Ecuador y que se evidencia en las ciertas acciones del gobierno, tal como la creación de la Secretaria Nacional del Migrante. En dicha institución se han implementado planes y programas de retorno voluntario y prevención de la emigración irregular por parte de la Secretaria Nacional del Migrante. Se pueden evidenciar además, ciertos programas de canalización de las remesas de forma directa por las diversas cajas de ahorro y crédito españolas en convenio con las ecuatorianas.

Segundo, como parte de la armonización legal a la constitucional, encontramos la eliminación del requisito de visado para el ingreso al Ecuador y la regularización por medio de la naturalización por matrimonio con un ecuatoriano/a.

En tercer lugar, se halla la implementación de ordenanzas municipales cantonales para la protección de personas en situación de movilidad humana, tal como la Ordenanza 071 de 2 de febrero de 2009, del Distrito Metropolitano de Quito que define a la movilidad humana de una manera más amplia y promueve la eliminación de discriminación por origen nacional.

Según los lineamientos planteados en la nueva normativa constitucional y legal ecuatoriana, se intenta promover el respeto a los derechos de las y los inmigrantes, independientemente de su origen, condición y estatus migratorio. Se establecen mecanismos de participación que garanticen los derechos de las personas en situación de movilidad humana a organizarse y a promueven la participación activa en la vida social, cultural y política del país. La participación de extranjeras/os en el Ecuador se encuentra como una novedad adicional en nuestra Constitución, pues incluso da la posibilidad de que los extranjeros participen como votantes en las elecciones presidenciales.

Además de las directrices citadas, en el actual gobierno tenemos la implementación de una política migratoria que integra: el Plan Nacional de Derechos Humanos; el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior; el Plan Nacional de Acción para combatir el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, desarrollado en julio de 2007 por la Secretaría de Relaciones Consulares y Migratorias. Los principios sobre los que se basa la citada política son: el respeto irrestricto de los derechos humanos, la responsabilidad compartida, el codesarrollo, el derecho a migrar y el derecho a no migrar, la importancia de las remesas y el ámbito internacional. Como se puede apreciar de las temáticas referidas, la principal ausente es la relacionada con el tema de los/as inmigrantes en el Ecuador (Política Migratoria en el Ecuador: 2007).

Lamentablemente en el país, siguen vigentes muchas normas anquilosadas en materia migratoria, dado que fueron emitidas en las dictaduras de los años setenta, y su enfoque es limitado, desactualizado y de corte securitista. En ese sentido, tenemos normas que fueron originadas en época de dictadura de Guillermo Rodríguez Lara, quien mediante decretos supremos dictó las leyes de migración y extranjería, mismas que hasta hoy en día siguen vigentes, a pesar de los contenidos garantistas existentes en la Constitución de la República de 2008.

Según lo analizado, podemos apreciar fricciones entre los contenidos constitucionales y los contenidos legales. En un primer momento, se puede decir que tal conflicto se resuelve al contraponer el nivel jerárquico de ambas normas, y es indudable que bajo este principio de ponderación, la norma constitucional está jerárquicamente por encima de la ley. Pero en un segundo momento, se observa que no se han producido las reformas legales necesarias para darle vigencia a los contenidos constitucionales; y peor aún, no se ha producido cambios en los *habitus jurídicos* de los servidores públicos, quienes siguen ejerciendo sus actividades con total apego a la ley. Este *habitus positivista* de apego total a la ley y no a los mandatos de optimización señalados en la Constitución, responde a un principio de derecho administrativo que dice que: “los servidores públicos solo pueden hacer los que está permitido en la ley”, caso contrario

pueden ser acusados de arrogación de funciones, prevaricato o cualquier otra falta administrativa.

Bajo esa misma lógica, encontramos normas de bajo nivel jerárquico que contrastan con las disposiciones constitucionales y que exigen a los extranjeros requisitos no establecidos en las leyes principales. Por otra parte, se establecen nuevos requisitos violatorios a los derechos de las personas inmigrantes; tal como la prueba de concepción de hijos en el Ecuador por parte de padres extranjeros, necesaria para el registro de hijos/as en el Registro Civil. A continuación, veamos las principales normas con contenidos migratorios que coexisten en nuestra legislación:

Cuadro 1: Disposiciones normativas pro-movilidad humana vs disposiciones legales restrictivas a la movilidad humana

Normas jurídicas con contenidos securitistas en movilidad humana	Contenidos principales	Normas jurídicas con contenidos garantista en movilidad humana	Contenidos Principales
Constitución de la República de 2008	Temas de soberanía y seguridad nacional	Constitución de la República de 2008	Ciudadanía Universal Ningún ser humano puede ser considerado ilegal Naturalización por matrimonio con un/a nacional El voto de extranjeros residentes en el Ecuador
Ley de Extranjería, DS 1897 RO: 382 30/12/1971	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.		
Ley de Migración. RO 382: 30/12/1971	Constan las causales de exclusión y deportación y los respectivos procedimientos Permite el registro de extranjeros y de sus pertenencias a la Policía de Migración Contiene tipos de delitos contravenciones y penas en materia migratoria		
Ley – 2005- 2. L. Ref. al C. Penal. CDF 0 RS 147 22/01/1971. Erratas: RO 96 05/09/2005. Reformado: LEY 53 RS 350 06/09/2006. Registro Oficial No.45. 23/06/2005	Tipificación de los delitos de trata de personas y de otros relacionados con actividades turísticas como el tráfico ilegal de personas, entre otros. No tienen un enfoque desde la víctima, sino desde Estado hacia el sujeto activo del delito.	Decreto Ejecutivo No. 1981. Registro Oficial No. 410. 31/08/2004 Decreto Ejecutivo No. 1823. Registro Oficial No. 375.12/10/2006	Declara como política prioritaria del Estado el combate al tráfico y trata de personas Encarga la ejecución, monitoreo y evaluación del Plan Nacional para Combatir la Trata y el Tráfico Ilegal de Migrantes a varias entidades del Estado.
Rs. DIGERCIC-DAC-2010-213 del Registro Civil ecuatoriano Rs. DIGERCIC-DAC-2010-309 Rs. DIGERCIC-DAC-2011-0014	Que establece a las y los extranjeros una serie de requisitos no establecidos ni en la ley ni en la Constitución para el registro de hijos/as en el Ecuador, entre ellos, el movimiento migratorio y la presencia de testigos. Que centraliza el proceso de entrega de cédula a extranjeros por la excesiva falsificación y adulteración de los documentos.	Plan nacional de derechos humanos.	Se elabora un plan nacional de derechos humanos que pretende transversalizar el tema en el ejercicio de la política pública ecuatoriana.

	Que centraliza los reconocimientos de hijos en Guayaquil y Quito y que pide contrastar los flujos migratorios con la época de concepción de los hijos/as a inscribir.		
		AM. 455. Acceso al sistema educativo para personas refugiadas. 21/09/2006.	Que permite el acceso a los sistemas básicos de educación a los hijos/as de refugiados, evitando requisitos formales.
		A.M. 452. R.O. No. 403. 23/11/2006	El Ministerio de Trabajo crea el carné ocupacional para los extranjeros que residan en nuestro país y que ostenten la calidad de refugiados

Elaborado por: Alex Valle Franco

Fuente: www.lexis.com.ec

Características de la política migratoria cubana

Sobre los contenidos y lineamientos de la política migratoria cubana, podemos decir que la Constitución de Cuba no hace mención al tema migratorio. La Ley de Migración Cubana² y su reglamento establecen las regulaciones jurídicas al respecto, pero solo con relación a los siguientes aspectos: Obtención de un pasaporte a toda persona cubana que pretenda salir del territorio; tipos de autorizaciones de viajes; y permisos de salida.

La mayoría de la población cubana que ha llegado al Ecuador desde el año 2008 ha ingresado con pasaporte corriente individual, lo cual tiene efectos jurídicos específicos determinados por la legislación cubana. El principal efecto es que las personas cubanas deben tener la autorizaciones para salir o reingresar a Cuba, caso

² Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976.

contrario se limita su movilidad (Informe temático No. 2, Dirección Nacional de Promoción de los derechos humanos y la naturaleza de la Defensoría del Pueblo, 2011)

Sobre las autorizaciones de viaje, podemos decir que existen varios tipos de permisos, pero sea cual fuese el otorgado, los emigrantes cubanos deben retornar a su país en un lapso determinado, caso contrario pierden todos sus derechos como ciudadanos. La estricta normativa contenida en el Reglamento desde el artículo 132 al 135, establece que los ciudadanos cubanos que hayan salido con un permiso de salida para visitar a sus familiares y amigos previa la invitación legalizada, no pueden permanecer más allá de los 90 días sin justificarse, caso contrario son calificados como “emigrados” y consecuentemente pierden todos sus derechos en Cuba. Este hecho se traduce en un problema migratorio para la población cubana que queda en un limbo jurídico en Cuba y también el Ecuador, pues en el país receptor existe también un tiempo máximo de estadía legal de 90 días.

Estas limitaciones jurídicas precisamente han dado lugar a una serie de estrategias inusuales de regularización por parte de la población cubana en el Ecuador. Las estrategias alternativas no convencionales se han logrado usando la misma normativa jurídica vigente en el país, pero con ello, se ha ocasionado una serie de tensiones con las instituciones públicas encargadas del control migratorio y también con la población receptora; para citar un solo caso, tenemos la inscripción de los matrimonios.

Tensiones existentes en la normativa y población receptora por la inmigración cubana en el Ecuador

Como se expuso en párrafos anteriores, tras la aprobación del nuevo marco constitucional mediante asamblea constituyente de 2008 y el decreto ejecutivo del mismo año en el que se flexibiliza el ingreso de extranjeros/as al país por la eliminación del visado, se observa que uno de los grupos poblacionales en movilidad beneficiados por la medida es el de los/las cubanos/as. Dicho flujo migratorio ha reflejado ciertos

impactos en la sociedad ecuatoriana, los mismos que pueden observarse en las siguientes acciones:

Naturalizaciones masivas

Bajo el amparo del nuevo marco normativo constitucional y legal, los/las extranjeros/as que han ingresado al país, han optado por la nacionalización vía matrimonio como una opción válida para regularizar su estancia de manera permanente en territorio ecuatoriano. Dicho camino se eligió dada la facilidad que esta institución jurídica permitió en sus inicios al no solicitar un tiempo mínimo de estadía en el país para hacerse acreedores de la naturalización, pues solo bastaba acreditar la unión matrimonial con un/una ecuatoriano/a en las oficinas del registro civil. Veamos en el siguiente gráfico a los grupos poblacionales que prefirieron la opción de naturalización vía nupcias, entre ellos, destaca el de los/as cubanos/as:

GRÁFICO: No. 3



Fuente: Diario el Hoy, septiembre de 2009

La opción de la naturalización como un medio de regularización se prefirió a la adquisición de visas, sean estas de carácter temporal o indefinido, dado la dificultad que representan los requisitos en cada uno de sus tipos, sumado al costo que cada trámite exige.

En el caso de una visa de trabajo hay que demostrar una alta calidad técnica del inmigrante, a tal punto que se muestre que no existe en el Ecuador un profesional que

pueda realizar la actividad por la que postula el solicitante. Por otra parte, la visa profesional exige un título de tercer nivel que pueda homologarse con los parámetros académicos establecidos en nuestro país.

La visa de inversionista requiere de un monto de entre veinte y veinticinco mil dólares para demostrar la inversión sea en dinero, pólizas, bonos o en bienes inmuebles. Mientras que la visa de amparo requiere del matrimonio con un nacional que ampare al extranjero/a o con un extranjero regularizado en el país. Existe la posibilidad de obtener esta visa mediante un hijo/a nacido en el país con un tercero garante que ampare a los padres en caso de ser los dos extranjeros, o previa la justificación de quien ampara respecto de los medios suficientes para mantener al amparado, sea demostrando la existencia de un negocio, profesión que respalde la petición; entre varios requisitos exigidos para cada uno de los tipos de visado citados y otros existente. No hay que olvidar los costos de tramitación, los costos de las visas y las limitaciones que existen en cada una de las categorías. Un ejemplo de lo afirmado, es el hecho de que un/una extranjero/a amparado no puede amparar a un familiar suyo que ingrese al país.

En definitiva podemos decir que se verificó una distorsión de las instituciones jurídicas que posibilitan la regularización de extranjeros/as en el país, solo por citar un ejemplo, se verifica que existe menor dificultad en la obtención de la nacionalidad que en la obtención de una visa temporal o permanente, esto a pesar de las recientes reformas sobre el tiempo de permanencia en el país para la obtención de la nacionalidad.

Irregularidades en los procesos de regularización y reformas normativas

La modalidad analizada en el ítem anterior, develó que una cantidad importante de cubanos/as optaban por el matrimonio con nacionales, lo inusual es que las/los cubanos apenas llegaban a tierras ecuatorianas se casaban. Este hecho llamó la atención de los servidores públicos del registro civil, quienes dudaban sobre la veracidad del fin u objeto del matrimonio. En julio de 2009 el director de asesoría jurídica del Registro

Civil ecuatoriano Danilo Terán, manifiesta que sabía “que el amor es ciego pero no tanto” al referirse a la ola de matrimonios que llegan a sus dependencias. (Vistazo, 2009).

Esta estrategia de regularización desbordó las capacidades institucionales del Registro Civil, que a pesar de sus sospechas, críticas o desacuerdos, no tenían otra opción que cumplir con la ley, dado que no existía normativa expresa que prohibía dichas uniones. El resultado de dichas políticas terminó por variar los requisitos solicitados por la Dirección Nacional de Registro Civil para contraer nupcias, así se promulgó el cuatro de junio de 2009, la Resolución 003 que en esencia manda que los extranjeros no residentes en el país que quieran contraer matrimonio deben permanecer por lo menos 75 días consecutivos anteriores a la fecha del matrimonio, con excepción de quienes tengan hijos. Otra de las medidas adoptadas es la que exige que los/as extranjeros/as que quieren casarse con ecuatorianos/as sólo deben hacerlo en la matriz del Registro Civil para el adecuado control y verificación de datos.

Otro de los efectos es aquel que han denunciado los inmigrantes perjudicados por estafadores que han ofrecido formas de regularización terminan por perjudican aun más la situación de los inmigrantes.

De lo descrito, se evidencia que las políticas públicas de apertura migratoria causaron fricciones en materia normativa, institucional y social que no fueron previstas al momento de tomar la medida de eliminar el requisito de visa para el ingreso de extranjeros/as. Las soluciones tomadas tampoco responden a una agenda o lineamientos gubernamentales sino a respuestas mediáticas de carácter normativo o administrativo que no solucionan las fricciones sociales creadas.

Actos de corrupción en procesos de regularización

Con las referidas reformas normativas y dada la gran demanda de visas u otros instrumentos de legalización como la naturalización por parte de ciudadanos/as cubanos/as, surgieron denuncias en contra de varios servidores públicos que haciendo

uso de sus calidades realizaron procesos por fuera de lo estipulado en la ley y a cambio habrían recibido una contraprestación económica.

Los casos que se hicieron públicos se llevaron a cabo en la correspondiente Unidad de Delitos Misceláneos de la Fiscalía, que abrió dos indagaciones previas para investigar irregularidades relacionadas con estos matrimonios. Una de ellas se inició con base en un oficio dirigido por Gustavo Jalk (ex Ministro de Gobierno) a Washington Pesantez (ex Fiscal General), solicitándole investigar una petición de visa Categoría 9-VI de la ecuatoriana Dumes Chonana Margarita del Carmen a favor del cubano Edgar Baker Hernández. “El pedido se sustentó en que el matrimonio celebrado entre la solicitante y el cubano, según aparece en la partida de matrimonio, se realizó en Perucho, Pichincha, el 15 de noviembre de 2008, sin embargo del certificado de Movimiento Migratorio conferido por la Dirección Nacional de Migración, aparece que el extranjero ingresó a Ecuador recién el 19 de noviembre de 2008” (BBC, 2010).

Otro de los casos y tal vez el más publicitado es el que involucró al ex subsecretario de Relaciones Exteriores del Litoral Juan Aguiñaga Rivadeneira, quien fue detenido junto a dos notarios públicos de Guayaquil, acusados de validar declaraciones juramentadas presuntamente fraudulentas, presentadas por ciudadanos/as cubanos/as según declaraciones del secretario de transparencia, quien además afirmó la existencia de falsedad ideológica en los documentos o de inconsistencias evidenciadas como el hecho de que ciudadanos/as cubanos/as acudían al registro civil para obtener su cédula de ciudadanía con tan solo dos meses de permanencia en Ecuador (La Hora, 2010).

Respecto de de estos hechos podemos decir que las fricciones creadas por los supuestos actos de corrupción involucran el accionar institucional tanto de algunos agentes de la fuerza pública como de ciertos servidores del Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo desempeño se ha puesto en tela de duda por los casos mencionados.

A manera de conclusiones

Las fricciones analizadas en los puntos anteriores entre las políticas públicas migratorias de corte garantista versus los desbordes sociales de los nuevos flujos migratorios, han provocado la reacción de medios de prensa y de la ciudadanía que han criticado la facilidad con la cual se otorga la nacionalidad de extranjeros/as, el libre ingreso de extranjeros al Ecuador se ha relacionado incluso con la falta de empleo para los nacionales.

Por otra parte el incremento de población cubana en el Ecuador, sus formas alternativas de regularización, y las representaciones sociales sobre su comportamiento, han generado prejuicio por parte de la ciudadanía e incluso de ciertos funcionarios públicos reflejados en titulares de prensa como: “¿sueño cubano o pesadilla ecuatoriana?; investigan nacionalización de cubanos; mafias internacionales, entre otros” (El Hoy, 2010).

Existen además publicaciones de prensa que destacan el aumento de la criminalidad y la relacionan con el ingreso masivo de extranjeros/as al país. Otros artículos hacen referencia a la presencia de volantes de un supuesto grupo pro cubano que advierte de represalias en contra de quien pretenda afectar la revolución ciudadana. Los efectos se han reflejado en la acción de la Policía Nacional o de la Policía de Migración, quienes aumentaron los controles específicamente de ciudadanos/as cubanos/as, las investigaciones de inteligencia y los procesos de deportación en contra de dicho grupo poblacional.

Ante dichas acciones surge la noción de nacionalismo como defensa al sentido de pertenencia nacional revelando la diferencia entre lo universal y lo particular al momento de aceptar la diferencia, pues los nacionales repulsan la idea de universalidad por ser incompatible con su semejanza y como sentido de auto defensa Estado-nación (Paladines, 2009).

Este último punto no ha sido estudiado a profundidad y no podemos determinar si existen o no rasgos definitorios que reflejen una actitud xenofóbica respecto de la población cubana; sin embargo existen varios criterios negativos que pueden incidir en el incremento de dicho sentimiento adverso en la población ecuatoriana, lo que diametralmente se opone a una política de apertura o ciudadanía universal proclamada en la Constitución de la República de 2008.

En definitiva no existe correlación entre la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros/as dado que la idea de ciudadanía universal es un constructo indeterminado que procura homogeneizar la diferencia con base a una política de dignidad. En el caso ecuatoriano no se identifica una política migratoria construida desde la diversidad de los flujos, desde los elementos humanos y sociales planteados en los nuevos contextos, y sobretodo que refleje los contenidos constitucionales garantistas vigentes (Taylor, 2001).

CAPÍTULO III

LOS DESENCUENTROS: LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA POLÍTICA

El país no está preparado para la recepción de tantos inmigrantes y eso es un hecho, es algo inevitable, es una realidad que tiene que ser apoyada, si no tenemos los recursos y no se planifica, y no hay una política progresiva de derechos, es solo una política de control y no de ejercicio de derechos. TH: DP4.

En el capítulo anterior se develaron algunas fricciones sociales, normativas e institucionales en lo que a materia migratoria y a ejecución de políticas públicas se refiere. En el presente capítulo analizaremos ciertas prácticas, discursos, ausencias y representaciones, en torno al ejercicio de las políticas migratorias, en las propias voces de los actores institucionales del gobierno nacional, quienes en diferentes entrevistas nos cuentan el acontecer diario de la aplicación de dichas políticas.

El análisis de estas prácticas muestra que la ausencia de mecanismos adecuados en la ejecución de política migratoria plasmada en la Constitución, produce desencuentros y paradojas en su ejercicio. Las acciones de los servidores públicos se alejan de los contenidos constitucionales, y generan en muchos casos responsabilidad estatal por la vulneración de derechos de las y los inmigrantes.

La producción de representaciones sociales causadas por ideas preconcebidas en las y los servidores públicos con relación a la población cubana, sobre su identidad, cultura, ciudadanía y otras, juegan papeles significativos tanto en la constitución de actores sociales como en la orientación de sus prácticas. (Mato, 2001).

El análisis de las representaciones institucionales en el presente acápite, está dividido en tres momentos: el primero, que busca develar las paradojas normativas vigentes en nuestra legislación nacional; el segundo, que examina paradojas entre los discursos institucionales y sus prácticas; y finalmente, se indaga sobre los imaginarios que se convierten luego en representaciones sociales, que subyacen en acciones de la función pública y que se ejercen sobre las y los inmigrantes cubanos.

Paradojas normativas

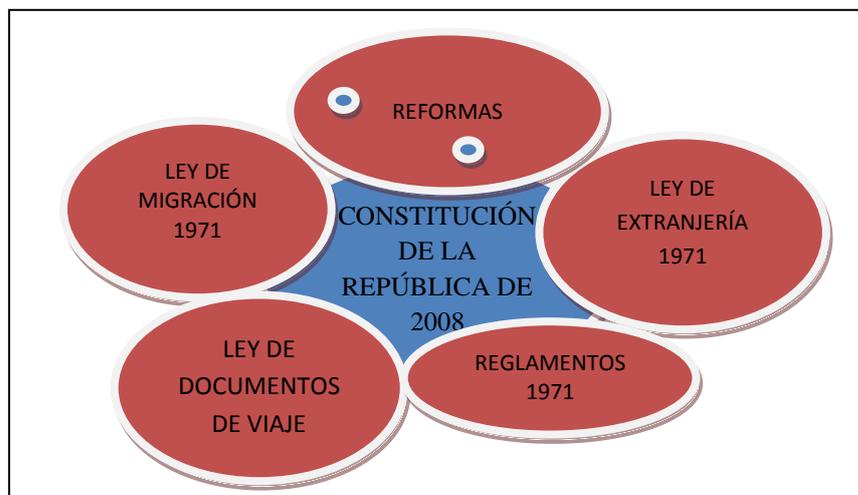
Tal y como se presentó en el capítulo anterior, en nuestro país coexisten una serie de normas de nueva y vieja data, de enfoques contemporáneos y caducos de corte securitista y garantista, éstas normas entran en conflicto al momento de ser aplicadas.

En este sentido, el ejercicio de la política pública ecuatoriana en materia migratoria, se caracteriza no solo por los desencuentros normativos y la diversidad de contenidos, además se incluyen una serie de prácticas institucionales no previstas en la norma y que han surgido fruto de las coyunturas institucionales y hasta de las subjetividades de algunos servidores públicos.

La no definición de una política pública unitaria a nivel institucional que se adopte a pesar de las diversas competencias de las entidades públicas, produce incertidumbre en las y los servidores públicos al momento de aplicar las leyes y de ejecutar la política. En muchas de las ocasiones los servidores se cuestionan si deben actuar acorde a la Constitución de la República de 2008 o conforme las viejas leyes vigentes o de acuerdo a las competencias institucionales.

Para comprender el origen de dicha incertidumbre, conviene decir que la Constitución es la norma jerárquicamente superior, esta se expresa en mandatos de optimización o principios, a diferencia de las leyes que se expresan en acciones, inacciones o prohibiciones concretas que le permiten al servidor/a público/a, aplicar con mayor precisión sus disposiciones y no tener interpretaciones ambiguas o extensas surgidas de los principios. Ante dicho predicamento, los servidores públicos optan finalmente por el formalismo positivista de la ley, que termina opacando a la Constitución. A continuación graficaré lo mencionado:

GRÁFICO NÚMERO 4



Elaborado por: Alex Valle Franco

El citado *habitus positivista* o de formalismo legal sigue vigente en el imaginario y en el accionar de todas y todos los servidores públicos, que a pesar de la vigencia de una Constitución garantista que declara al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia, no termina por comprender e implantar la corriente “neo-constitucionalista” en la que deberían predominar los principios “pro ser humano”³ por sobre todas las leyes vigentes.

Ese respeto casi obsesivo por cumplir fielmente las leyes al margen de la misma Constitución, se manifiesta en opiniones como éstas:

La ciudadanía universal ha cambiado algo, pero eso es más bien a futuro... la Constitución no es aplicada en ningún país del mundo... la ciudadanía universal no se ha aplicado, en Ecuador.... bueno el papel aguanta todo, la Constitución ecuatoriana puede ser un poema de Constitución, pero la realidad es distinta... (DH: DG1, 2011, entrevista).

...en otras palabras con la Constitución nos plancharon... porque la Constitución abre las puertas para todo ciudadano y encima.... todavía los derechos humanos que es algo incoherente, los derechos humanos son solamente.... como le digo.... cosas de ética, eso no es derecho

³ El principio “pro ser humano” hace referencia a la aplicación de la norma más favorable para el ser humano en caso de conflictos de aplicación normativa en un caso concreto, se encuentra tipificado en el artículo 424 de la Constitución de la República.

porque quienes proponen en Francia, Alemania, Gran Bretaña, ellos no cumplen, en cambio aquí tenemos que ser como la Biblia, ni a la Biblia se le respeta como la Constitución... (TH: DG2, 2011, entrevista).

Han transcurrido tres años desde la vigencia de la actual Constitución; y sin embargo, a muchos de las y los servidores públicos, no terminan de convencerles muchos de sus contenidos; a tal punto, que los encargados de ejecutar la política pública la consideran “irreal y poética”.

Las tensiones respecto del ejercicio de aplicación de las leyes migratorias versus la Constitución, aparecen de manera reiterada en los servidores públicos, tal y como se puede apreciar en el siguiente argumento:

Mi rol acá... es establecer que los instructivos, las disposiciones previo criterio de análisis jurídicos, sobre aplicación de leyes a través de decretos y otras políticas que los policías deben manejarse dentro de la ley y el respeto de los derechos humanos, manejando procedimientos enmarcados en la Constitución. La Constitución actual es garantista donde se establece la libre movilidad **pero de acuerdo con la ley**, el libre tránsito, el deseo de las personas de establecer su domicilio en el país, para obtener la residencia y permanecer con una permanencia o situación regular dentro del país, debe acomodarse o acogerse según la ley de extranjería y migración y las leyes conexas vigentes en el país (TH: DM1, 2011, entrevista).

Desde el punto de vista personal existen políticas públicas restrictivas en especial de la Dirección General de Extranjería, en algunos aspectos han cambiado pero en otros no, porque una cosa dice la Constitución y otra las leyes inferiores (TH: CM1, 2011, entrevista).

Con los criterios anteriores se evidencia que se dejan al margen los principios de carácter constitucional y se cumple fielmente el contenido de la ley, aún si la segunda contradice a los primeros. Al parecer los servidores públicos son fieles al cumplimiento de la ley, porque en ella encuentran disposiciones de carácter operativo que mandan, prohíben o permiten; y en ese sentido es más fácil aplicar la ley que tratar de interpretar principios constitucionales amplios y a veces ambiguos.

El *habitus formalista* de las y los servidores públicos por el respeto irrestricto a las leyes, se agudiza al aplicar su máxima de derecho administrativo público: “En derecho público se puede hacer solo lo que manda la ley”.

La aplicación de normas en materia migratoria es solo una parte de la gran amalgama de la política pública. A continuación me dispongo a analizar las paradojas que surgen a raíz de la aplicación de acciones, programas y planes en materia migratoria, específicamente para el caso del grupo de análisis del presente trabajo: las y los ciudadanos cubanos.

Entre el discurso y la ley

Desde la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, muchos discursos institucionales en materia de migración se construyeron en torno a principios y conceptos dispuestos en dicha norma; de tal forma, que nuestro país parecería ser el ideal para los inmigrantes. La existencia de disposiciones constitucionales y legales que consagran derechos como: el libre ingreso al país sin necesidad de visas, la naturalización de extranjeros por matrimonio con un nacional, el voto del extranjero en el Ecuador, la igualdad formal entre nacionales y extranjeros, la inclusión de extranjeros en el servicio público, planes del buen vivir, entre otros, hacen atractivos los flujos migratorios hacia el país.

No obstante, dichas construcciones normativas y discursivas se enfrentan a un contexto adverso generado desde el ejercicio mismo de la política migratoria aplicada por las y los servidores públicos de competencias operativas. Estos encuentros entre las políticas públicas y los ideales, en muchas ocasiones generan respuestas insuficientes para enfrentar flujos migratorios no convencionales con políticas institucionales caducas.

Las interacciones entre los actores institucionales y los inmigrantes se desarrollan en un campo de poder, entre el grupo de inmigrantes cubanos y los servidores públicos,

entre un “nosotros y los otros”, generando comportamientos que dependen de las circunstancias y coyunturas mediáticas.

Algunas de las instituciones que defienden la libre movilidad humana en el Ecuador, plantean que la construcción de la política pública en materia migratoria debe desarrollarse en torno al marco constitucional existente, que establece como órgano rector de la política pública en esta temática a la Secretaría Nacional de las Migraciones (SENAMI). Esta institución, es la competente para impulsar las acciones y programas en pro de la defensa de derechos de las y los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, y que en una menor proporción defienden los derechos de los extranjeros inmigrantes en el país.

A más de las competencias migratorias asignadas a la SENAMI, existen otras instituciones dotadas de competencias en materia de movilidad humana como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía de Migración, el Ministerio del Interior y de Policía, el Registro Civil, la Fiscalía, entre otros. Por eso el campo de ejercicio de los derechos migratorios se vuelve complejo y en algunos casos hasta contradictorio.

“(…) las políticas públicas constituyen, más que un tema en sí, *un campo* en el que es posible leer un juego diferenciado de actores, intereses, relaciones, conflictos”. Más allá de los textos normativos, programas, acciones en los que toma cuerpo la política pública, estas resultan de las interacciones interinstitucionales e interpersonales (Villa, 2008: 237).

Dentro del campo de “ejercicio de las políticas migratorias”, las y los servidores públicos de instituciones con competencias garantistas de derechos de personas en movilidad humana, generan los siguientes discursos:

Hay que cambiar la atención del servidor público con las personas; en especial, con las personas cubanas, estos son ejemplos de las cosas que están pasando, se deben generar políticas reales, **no las de cierre de fronteras, sino genera políticas públicas de inclusión**, sino va a haber un problema serio en el país (TH: DP3, 2011, entrevista).

...nosotros como institución de promoción y de protección debemos ver que los mecanismos se cumplan, la defensoría va a la par con la

norma constitucional, no con las leyes, sino con los instrumentos de derechos humanos. **El eje es ver que la política pública sea armónica con los derechos humanos y debemos garantizar el ejercicio de derechos para que la política pública no sea un instrumento administrativo** (TH: DP1, 2011, entrevista).

El rol de la Defensoría del Pueblo es **promover derechos de las personas**, desde nuestro caso específico vigilar que la política pública se adapte al marco internacional e interno de derechos humanos y ver a las personas migrantes como sujetos y no como objetos de derechos (TH: DP1, 2011, entrevista).

Estos discursos generados por las y los servidores públicos de las instituciones estudiadas, surgen de sus propias dinámicas y de las relaciones intersubjetivas entre las/los servidores públicos y las/los inmigrantes en situación de movilidad humana. Así por ejemplo, los servidores de la SENAMI y la Defensoría del Pueblo, cuyo rol es garantizar los derechos de los inmigrantes, admitieron en sus entrevistas sentirse identificados con la causa por la que trabajan, es más sienten impotencia por no poder hacer más en favor de estas personas.

En ese sentido, la producción de significados se construye desde una interrelación con observadores de un determinado proceso (Ortiz, 2010:76). Los servidores públicos que trabajan en instituciones con competencias garantistas, se identifican con los problemas que afronta la población cubana, pero la falta de coordinación institucional vuelve ineficiente su labor, como vemos a continuación:

Los problemas están en la falta de coordinación con las autoridades correspondientes, especialmente con el Ministerio del Interior, pese a que allí existe un departamento de protección de derechos, no se los protege (...) (TH: DM3, 2011, entrevista).

Las acciones de los servidores públicos con roles garantistas, no generan elementos política pública lo suficientemente clara para el ejercicio de derechos que se plasme en una rectoría institucional que promueva acciones concretas, sino que se limita a la promoción de derechos y en pocos casos a la defensa judicial de procesos administrativos.

Existe una ausencia de la presencia del Estado, en el sentido de que no hay una política pública para los inmigrantes lo suficientemente clara ni eficaz para responder los desafíos actuales; sin embargo, la presencia estatal se hace sentir en sus roles operativos de control y de fiel cumplimiento de la ley. A continuación sus discursos:

De acuerdo con la Constitución existe la libre movilidad... pero debe ser controlada! Si una persona ingresa como turista debe cumplir con las leyes..., si quieren estar más de 90 días, **deben cumplir con los requisitos de la ley de extranjería** para que de acuerdo a su estatus y calidad migratoria puedan desempeñar sus actividades conforme se establece en ley y sus diversos tipos de visas (...) (TH: DM1, 2011, entrevista).

La policía nacional a través del servicio de migración conocemos cual es nuestra misión, nosotros **conocemos cuáles son la entradas y salidas de todos los extranjeros y nacionales**, en cuanto a su permanencia y condición migratoria, esta facultad que está en la ley, nos permite realizar todos los trabajos en la parte externa de las ciudades, y en lugares de donde creemos por informaciones que hay extranjeros...que de una u otra manera están ejecutando mal su visa, en cuanto se presenta una contravención migratoria, se sujetan a un control migratorio, y son retenidos y puestos a órdenes de la autoridad correspondiente (...) el objetivo del policía de migración de realizar amparados a la norma todos los procedimientos...(...) nosotros actuamos de acuerdo a la norma y remitimos a la autoridad correspondiente (TH: DM2, 2011, entrevista).

Los cambios con la Constitución de 2008 son políticos, **no hay cambios como institución, simplemente damos cumplimiento a lo que dicen los organismos superiores como: Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección Nacional de Migración, Jefatura Provincial de Migración...** Los cambios que ha establecido la Constitución del 2008 son las fronteras abiertas. Todo mundo tiene derecho a migrar, eso no significa que pueden llegar como irregulares (...) Con esto los extranjeros piensan que por que tienen el ticket ya pueden estar en el país, **pero la ley señala que la policía vea quien puede entrar y quien no** (TH: DM3, 2011, entrevista).

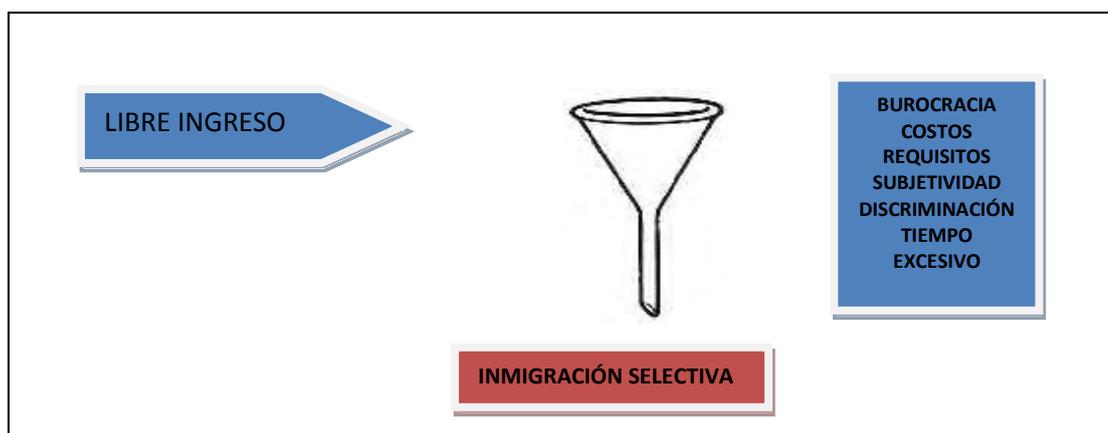
Como se puede observar en las opiniones precedentes, existe una clara y antagónica posición respecto de la nueva política pública en movilidad humana generada a partir de la Constitución de la República de 2008, que se expresa en una idea

más apegada a los roles y competencias “heredadas”, que a los nuevos principios constitucionales o a los discursos garantistas basados en dichos contenidos.

Por tal motivo, el análisis de las prácticas institucionales debe considerar la necesidad de leer todo texto o discurso dentro del contexto específico, dicho contexto puede incluir: situaciones, roles, estatus, actividad de los participantes, acciones verbales y no verbales, entre otros. En ese sentido, el participante de las acciones discursivas posee una competencia que le permite contextualizar desde su perspectiva, y construir desde su subjetividad una “acción discursiva” (Ortiz, 2010: 73).

En el caso de la policía de migración y los demás entes de control migratorio, se observa que los discursos se construyen desde sus propios contextos, y desde el rol como ente de control social, por lo tanto, estos actores defienden la idea que la “libre movilidad humana” debe regir siempre y cuando se cumpla con la ley, lo cual refleja un formalismo positivista que es contrario a una Constitución basada en principios. Al final la oferta del libre ingreso se ve restringida por las prácticas selectivas de la inmigración.

GRÁFICO NÚMERO 5



Elaborado por: Alex Valle Franco

Los discursos institucionales sobre la política pública en la movilidad humana se ven reflejados en acciones contrapuestas, que de un lado se presentan como favorables a los inmigrantes y de otro como restrictivas de la política migratoria. Así, el discurso está

ubicado dentro de un contexto que lo explica y lo determina, dentro de una ideología o de un campo de acción como los citados anteriormente.

Recordemos que el discurso es productor de categorizaciones que a su vez pueden terminar en representaciones sociales e institucionales (Bourdieu, 1985); en especial, si los entes que producen los enunciados gozan de legitimidad (Navia, 2007). Los discursos no se quedan en palabras del servidor público, sino que trascienden en acciones y hechos constitutivos de representaciones en las cuales se encasilla a un determinado grupo, atribuyéndole además características comunes a ese grupo.

Bajo el presupuesto citado, cobra importancia el rol de las instituciones públicas y de sus servidores en la emisión de discursos y de acciones, pues son estas las que están creando representaciones y posiciones sobre un hecho o un grupo poblacional determinado.

Por lo mencionado, el resultado de prácticas específicas y no solo de meros discursos, produce significados y representaciones sobre los cubanos, mismas que van encarnándose en los receptores como realidades legitimadas, en especial si se originan en instituciones públicas. A continuación se presentan algunas de las prácticas realizadas por entes con competencia migratoria:

Referente a los cubanos tenemos un problema...**un 80 a 90% obtuvieron la nacionalidad de manera fraudulenta**, entonces nosotros detectamos esto y se les permite su salida del país pero **se les retira los documentos ecuatorianos y ya no se les permite que ingresen nuevamente** (...) (TH: DM3, 2011, entrevista).

Se declara como actos lesivos el matrimonio de ecuatorianos con cubanos y se cancelan las naturalizaciones...y se les cancela la ciudadanía violentado el debido proceso (TH: DP1, 2011, entrevista):

Recordemos que en el año 2010 hubo una disposición de casos de cubanos con la que realizaron matrimonios arreglados y todo eso terminó en una conclusión que eran **matrimonios totalmente falsos**, así por ejemplo **obtuvieron cédulas de identidad falsas** y eso desequilibró el comportamiento de las instituciones involucradas..... y de aquellos ciudadanos cubanos, tenemos un

listado....de **las personas que conforman esa lista, ellos no pueden regresar inclusive al país (...)** (TH: PM2, 2011, entrevista).

Las y los servidores públicos migratorios citados, tienen representaciones sociales negativas respecto de la población inmigrante cubana, sus efectos incluyen: negativa de documentación, la exclusión de inmigrantes, la anulación de trámites administrativos realizados por cubanos basados en hechos que los identifican e involucran con acciones contrarias a la ley o a la moral. Por otra parte, las supuestas acciones de fraude en matrimonios, en la elaboración de papeles o consecución de identidades, los categorizan como un grupo con pocas posibilidades para el ingreso al país. Ahora hasta un acto de voluntad como el matrimonio ha entrado a cuestionamiento y revisión cuando se trata de población cubana. Respecto del libre ingreso de ésta población al país, incluso se ha elaborado una lista de “no admisibles”, afectando el principio de libre movilidad humana.

La producción de representaciones sociales en una institución pública surge e influye en otras instituciones o en su defecto originan nuevas representaciones. Así, la práctica social está constituida dentro de un juego entre el significado y la representación, por ello, no hay práctica social fuera de la ideología o del discurso. De esta manera, se expresan los discursos en prácticas concretas (Hall, 1997).

En el caso de las instituciones públicas encargadas del otorgamiento de visas en el país, existen discursos que aluden a las concepciones ya citadas y que fueron emitidos por quienes se encargan del control migratorio o de ingreso al Ecuador. En el presente caso no proceden a limitar el ingreso de cubanos/as al país porque ya se produjo su ingreso, lo que ocurre es que se limita el proceso de regularización, bajo los mismos presupuestos de *peligrosidad o fraude a la ley*. Veamos algunos de estos testimonios:

... no queremos decir que los cubanos son los delincuentes que han venido a alterar al orden sino....pero **no se sabe qué mismo hacen reunidos en la Florida....eso es lo preocupante** (TH: MP1, 2011, entrevista).

Por el hecho de que hay muchos documentos falsificados, por ejemplo las copias certificadas de documentos públicos que antes normalmente dan fe, y ahora como hay tanta falsificación **hoy debemos mandar a verificar a las instituciones que emiten esos documentos para dar visa.**, porque hay documentos que prueban que se han falsificado todo, no sabemos quién falsifica, pero los extranjeros saben que están cometiendo el delito y no es el hecho de que el usuario extranjero pueden estar en papel de víctima porque no son víctimas... (TH: DG1, 2011, entrevista).

Lo que sucede es que los cubanos han sido los ciudadanos.....los que más masivamente han entrado al país, entonces que es lo que sucede, lo que acabo de indicar, justamente yo tengo en mis manos específicamente empresas de papel si...que aparentemente todo está bien pero cuando se va a verificar no existe nada ni direcciones si...tampoco se puede ver como los cubanos llevan ecuatorianos se casan allá y pagan 200 USD 300USD y con poder allá en Cuba, además **los cubanos son personas muy patriotas que reconocen hijos ajenos aquí en el Ecuador** o sea son formas de como tratan de engañar a ésta institución y nosotros estamos en la obligación de verificar y ver si podemos negar si no mandamos a la fiscalía para investigar (TH: DG2, 2011, entrevista).

Los discursos y sobre todo las acciones emprendidas por los servidores encargados del control migratorio producen una representación sobre los inmigrantes cubanos; tal y como los expresan en sus testimonios, las representaciones terminan por estigmatizarlos como inmigrantes con prácticas ilegales y problemas económicos. El efecto concreto se traduce en la limitación de posibilidades de obtención de una residencia temporal o permanente. En el siguiente apartado encontraremos acciones institucionales concretas que pueden estar contenidas de prejuicio o de representaciones sociales sobre la población cubana.

Paradojas institucionales

Tal y como anunciamos en líneas anteriores, la ausencia del Estado en la generación de políticas públicas claras en materia migratoria, termina por generar paradojas que conviven en un mismo *campus* pero que generan distintos *habitus* y prácticas.

La falta de claridad en las políticas públicas migratorias ecuatorianas, tiene su efecto no solo en la inseguridad jurídica migratoria a la que se ven sometidos/as las y los inmigrantes, sino que se materializa en acciones violatorias a los derechos humanos de esta población. En dichas violaciones a los derechos de las personas en movilidad humana, se identifica como principal responsable a nivel local e internacional al Estado ecuatoriano por su falta de acción como generador de políticas públicas.

Una de las vulneraciones en los derechos de las y los ciudadanos cubanos se produce a través de su estigmatización o categorización por parte de las mismas instituciones públicas, pues estas son las que generan ciertos estereotipos que se traducen en acciones de control y rechazo al otro extranjero. La estigmatización allí se presenta como marca deshonrosa que excluye a los inmigrantes (Guerrero, 2010), y se ve reflejada en las siguientes acciones institucionales emprendidas por parte de los operadores y decisores de políticas migratorias seleccionados para la investigación:

Entre el discurso y las prácticas

En la actual Ley de Migración ecuatoriana, no existe entre los artículos 11 y 16, causales de exclusión de extranjeros/as que hagan referencia a la falta de dinero en el bolsillo, a la falta de profesión o a la ausencia de una carta de invitación. Preocupa entonces, la excesiva discrecionalidad del agente de migración que facultado en el artículo 17 de dicha ley, actúa como juez y parte, incluso bajo el amparo de que su decisión es inapelable. Veamos algunas acciones:

Hace dos semanas atrás tuvimos 8 cubanos que iban a ser excluidos....no indicaron ni siquiera una simple una carta de invitación por parte de un ecuatoriano, **la mayoría de los 8, siete no tenían ninguna profesión, en segundo lugar no tenían ni un centavo de dólar que demuestre que vinieran a Ecuador a invertir o dejar alguna divisa a la entrada, entonces en el perfil migratorio no pasaban** y nosotros nos amparamos frente a esas normas de control migratorio y así se decidió no admitir a esos 8 (...) (TH: DM3, 2011, entrevista).

A diario hay estas exclusiones porque los ciudadanos cubanos no presentan los documentos de entrada, **no reúnen el perfil migratorio**, por eso nos hemos visto en la necesidad de no dejarles ingresar (TH: DM3, 2011, entrevista).

Los criterios de exclusión utilizados para la selección de personas “no admisibles” en territorio ecuatoriano, se vinculan con la pobreza o falta de profesión de los inmigrantes, esta estigmatización o categorización tiende a vincularlos con la delincuencia, pues se piensa que el inmigrante al no tener profesión o dinero para invertir, tiene como único recurso de subsistencia al campo de lo ilícito. No se puede concluir que existe necesariamente una relación de causalidad entre una y otra.

La gravedad de las afirmaciones anteriores, radica en que dichas categorizaciones y percepciones sobre los inmigrantes “peligrosos”, no solamente se quedan en discursos relacionados con la amenaza que constituyen los inmigrantes pobres para la seguridad de los nacionales, sino que se refleja en acciones de exclusión, persecución y hasta de privación de la libertad, con lo cual claramente se criminaliza la inmigración no calificada desde el punto de vista del servidor migratorio. A continuación, algunas opiniones:

De lo que yo tengo conocimiento la policía está haciendo un seguimiento a todos ellos, pero extra policía e investigaciones es común de los ciudadanos dicen que están preparando gente en los campos y eso es preocupante para la ciudadanía (DH: MP1, 2011, entrevista).

Ante el auge delictivo de los últimos tiempos está preocupada no solamente la fiscalía sino también otros estamentos públicos de tratar de regularizar no solo cubanos, sino colombianos, chinos, que han venido a alterar el sistema de vida de los ecuatorianos, no el orden sino el sistema de vida ... (TH: MP4, 2011, entrevista).

La Constitución de la República de 2008, en su artículo 40 estipula que no existen seres humanos ilegales; por ende, no deberían ser criminalizados. Sin embargo, las respuestas sociales de la estigmatización del extranjero, han llegado al punto de penalizar conductas de carácter administrativo como las infracciones migratorias.

“A propósito del derecho penal del extranjero, se pueden mencionar todas las hipótesis de peligrosidad presunta por violación de procedimientos de inmigración, en particular, las formas de detención provisoria ligadas al ingreso ilegal y al incumplimiento de la orden de expulsión” (Pavarini, 189). Veamos algunas acciones concretas:

Con respecto a los casos cubanos es una situación muy difícil de manejar, con mucho cuidado **nosotros procedemos a la detención de ciudadanos que pasen el tiempo autorizado de turistas** y esa es una situación muy difícil por cuanto los ciudadanos cubanos no pueden estar fuera del país más de 11 meses y al pasarse automáticamente son considerados como gente extranjera en su propio territorio y las autoridades allá no les reciben... (TH: DE1, 2011, entrevista).

Producto de las excesivas detenciones y de la privación de servicios básicos se abrió este hotel... el gobierno del interior decide arrendar este inmueble donde tienen más servicios básicos como poder asearse (...) igual las puertas están cerradas y no tienen libertad (TH: CM1, 2011, entrevista).

(...) llegamos a conocer de **293 personas detenidas en todo el país** y de ese grupo solo 80 fueron deportadas, las otras personas recuperaron su libertad porque tenían circunstancias que les permitían estar en el país, incluso habían personas que **pasaron detenidas por tres meses** antes de que la intendencia determine otro tipo de medida alternativa (TH: DP3, 2011, entrevista).

En teoría la migración irregular no es un delito en nuestro país pero en la práctica se producen los mismos efectos. Esto evidencia que la corriente securitista se impone a la corriente garantista en materia de derechos. Recordemos que Italia y algunos países del norte decidieron criminalizar la inmigración irregular, convirtiéndola en un tipo penal de carácter autónomo.

En el caso de delitos penales, la Constitución contempla en su artículo 77, un principio de excepción para la privación de libertad y esto en casos que amerite garantizar la presencia de la persona que cometió un delito. En el caso concreto de las infracciones migratorias, hay que enfatizar que estas no constituyen delito alguno.

Las deportaciones, las detenciones y los procesamientos por infracciones migratorias reflejan claramente la incompatibilidad de las políticas públicas entre las diversas instituciones y los principios constitucionales ampliamente referidos. Las acciones de este tipo tienen un tinte claramente securitista que encaja en doctrinas de seguridad y de lucha contra el delito, que terminan por reforzar los imaginarios y representaciones sociales de los extranjeros detenidos.

Pérdida de derechos y deportaciones

Otro de los efectos de las acciones institucionales, tiene que ver con la pérdida de derechos de las y los ciudadanos cubanos en Cuba y en Ecuador. En el primer caso, se produce la denominada “inmigración” como efecto de estar 11 meses fuera de la isla; y en el segundo, como efecto de la no regularización en el país durante ese tiempo, en ambos casos se restringe el goce de derechos ciudadanos.

Al regresar después de un buen tiempo, no son bien vistos, y quedan en un limbo porque no son de aquí pero tampoco pueden regresar a su país y ellos necesitan desarrollar sus proyectos de vida (TH: DP2, 2011, entrevista).

.... **dentro de su normativa ellos no aceptan a personas deportadas en el sistema legal cubano**, existen testimonios del mismo consulado que pide que no den los salvoconductos, si una persona pasa más de 11 meses aquí pierde sus derechos en Cuba (TH: DP3, 2011, entrevista).

Los inmigrantes cubanos son sometidos a un proceso de desarraigo social, producto de la propia legislación; y por otra parte, debe soportar un clima adverso de exclusión o de difícil inclusión en el Ecuador. Según Martínez, el análisis de las representaciones que caracterizan a los inmigrantes, ha demostrado que la producción de prejuicios tiene su efecto en las prácticas discriminatorias, dado que implican transformaciones y construcciones de imaginarios y de representaciones, que pueden llegar a constituirse en instrumentos de marginación discursiva (Martínez, 2006).

Una de las prácticas más usuales para la exclusión de un grupo exógeno, es el proceso administrativo de deportación. El sometimiento de un inmigrante a dicho procedimiento constituye un mecanismo de marginación y de vulneración de derechos por las condiciones en las que se realiza, pues generalmente se asocia con infracciones penales.

En consecuencia, los inmigrantes pasan a ser representados y percibidos como peligro u obstáculo para los estados nacionales y se los cataloga de ilegales, irregulares, indocumentados, clandestinos, creando políticas restrictivas que terminan por justificar procesos de deportaciones sistemáticas, masivas, y otras violaciones de derechos (Feldman, 2011). Algunas opiniones de servidores:

En relación a la gente cubana trabajamos bastante en temas de detenciones **desde junio del año pasado que se comenzó un proceso de detenciones y deportaciones bastante serio en el Ecuador...** (TH: DP2, 2011, entrevista).

El problema con los cubanos es que al momento que se les deporta... ya no pueden regresar al país...por otra parte el Estado ecuatoriano no ha podido deportar a personas cubanas, solo alcanza a detenerlas y desde octubre del año pasado han sido perseguidas....habían personas detenidas por 2 meses y 2 meses y medio (TH: DP3, 2011, entrevista).

La categorización de personas cubanas como “fraudulentos, groseros” y otras denominaciones, produce una inferiorización de la ciudadanía que se refleja al momento de ejercer y respetar derechos. La diferenciación entre ciudadanos y extranjeros produce prácticas que terminan por violar el principio de igualdad formal ante la ley, y que se traducen en un trato diferenciado al momento de solicitar servicios o realizar trámites en las instituciones.

Otras acciones

Las acciones concretas de estigmatización hacia los ciudadanos cubanos, especialmente entre los operadores de la administración pública con competencia en

materia migratoria, pueden ser concebidas como *legítimas* y *verdaderas*, en especial si se traducen en acciones dispuestas en normas de ejecución como las siguientes:

...el **Ministerio Relaciones Exteriores hizo una resolución que ampliaba a dos años el tiempo para naturalizarse**, hay 10 o 12 nacionalidades que ahora exigen visa.... (TH: DG1, 2011, entrevista).

El Registro Civil, estableció **mecanismos de entrevistas previas de matrimonios de cubanos** con ecuatorianos en los que **se evaluaba de manera subjetiva** y se decía si eran o no eran pareja y no se les permitía casarse, esa ha sido una práctica de Estado (TH: DP3, 2011, entrevista).

Los decretos **el 213 y 214** dicen que las personas extranjeras para inscribir a sus hijos deben tener estadia regular y que prueben que el hijo fue concebido en el Ecuador... (TH: DP3, 2011, entrevista).

En los testimonios se puede observar que las disposiciones legales inferiores a la Constitución, disponen prácticas que limitan el ejercicio a la libre movilidad humana; tal como, la posibilidad de regularizarse por medio de matrimonio con un nacional o la inscripción de un hijo nacido en Ecuador. En el siguiente acápite, se indaga sobre el posible origen de las prácticas analizadas.

Representaciones sociales

El objetivo de este apartado es indagar por las representaciones sociales construidas con respecto a la población cubana, las cuales afectan el ejercicio de las y los servidores públicos que atienden procesos de ingreso y permanencia en el Ecuador.

Para el análisis del caso concreto de la población cubana, se puede considerar a las representaciones sociales de manera operativa, como aquellas formulaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables que son producidas por las instituciones públicas ecuatorianas según su propia forma de interpretación y simbolización de aspectos claves de su experiencia social.

El análisis de las representaciones sociales de los servidores públicos en el presente acápite, toma como referencia las categorías citadas en el primer capítulo del presente trabajo. Aquí se revisan: el origen del discurso, sus contenidos, sus actores, receptores; y a partir de su identificación, desentrañar algunas de las prácticas institucionales.

Representaciones sociales en servidores públicos

“El Estado es una formación contradictoria, lo que quiere decir que tiene diferentes modos de acción, que está activo en muchos lugares distintos: es pluricéntrico y multidimensional” (Hall, 1997:195). Bajo esta afirmación, podemos decir que la existencia de paradojas estatales de carácter normativo y programático, son inevitables debido a la estructura misma del Estado y de la coexistencia de tan variadas instituciones.

Los discursos y las representaciones sociales se construyen desde las contingencias de lugar y de historia, y de acuerdo a cada contingencia se construyen diversas formas de producción y reproducción social (Martínez, 2006). En un país con tan variadas instituciones dedicadas al ejercicio de políticas migratorias, se pueden evidenciar tantos discursos como instituciones existen, con la particularidad de que estos cobran mayor vigencia y repercusión si son producidos de manera oficial y desde el escenario institucional. De tal forma, que no es igual la declaración personal de un ministro de Estado fuera de sus funciones, que la misma declaración hecha en el ejercicio de sus funciones y desde su institución.

La emisión de un discurso por parte de un servidor que actúa en nombre y representación de una institución pública, investido de la calidad de autoridad o de servidor público, genera un sentido de legitimidad que transforma las representaciones sociales en prácticas sistemáticas y reglas de normalización dentro de una sociedad.

Las personas entrevistadas, partieron en muchos casos de una opinión personal y terminaron por mezclarla con aspectos institucionales que se originaban en el ejercicio

diario de su trabajo. En ese sentido, los discursos no provienen de sus subjetividades sino desde la objetividad institucional (lugar), y desde sus prácticas (representaciones) que son llevadas a cabo desde su cargo (de manera oficial). Veamos algunos de esos discursos:

Bueno yo haría eco de lo que ha manifestado nuestra máxima autoridad... en que debe haber mayor control en la identificación de los ciudadanos del mundo que ingresan al país... con relación a todos los inmigrantes debería haber mayores controles, especialmente desde extranjería (TH: MP2, 2011, entrevista).

La máxima autoridad de esta institución considera inoportuno la supresión de los pasados judiciales a los ciudadanos colombianos y la entrada de cubanos sin la debida investigación, no es nada más que un interlocutor de estos temas... (TH: MP1, 2011, entrevista).

El Estado condensa muchas prácticas y ejerce multiplicidad de políticas públicas a través de sus instituciones, operaciones que reproducen formas de dominación y de exclusión de otros grupos sociales, en el caso concreto de la población cubana en el Ecuador. Estas prácticas, terminan en muchas ocasiones, por normalizar conductas y procedimientos dentro de la sociedad, en especial si son realizadas por autoridades legítimamente elegidas, y que actúan en nombre de tal o cual institución.

“Dentro de este grupo de representaciones incluimos las que establecen los parámetros acerca de los cuales los miembros de la comunidad deben tomar posición; es decir, las que constituyen una suerte de referencia” (Raiter, 2001: 20).

Los cubanos son agresivos, mal educados, violentos, prepotentes. Los que vienen acá no son profesionales, son gente del pueblo. Acá tienen acceso a la educación, pero piensan que pueden exigir de manera violenta los derechos que les asisten. Las personas con título universitario no vienen acá. Por eso nosotros tenemos un rol de respeto pero con firmeza, con dignidad porque tenemos bajo nuestra responsabilidad **el fiel cumplimiento de la constitución y las leyes** (TH: PM3, 2011, entrevista).

No toda la gente cubana vienen con buena educación la mayoría que han llegado y se les ha tomado en las versiones, no tiene siquiera estudios universitarios, tienen un...son muy alegres, joviales y como le ven al ciudadano quiteño más callado, tratan de abusarse y

aprovecharse.... **son muy lanzados, muy abusados para aprovecharse** (TH: MP4, 2011, entrevista).

...se conoce que los cubanos han venido mucho a delinquir y han formados bandas en especial para delitos migratorios y falsificación de documentos públicos, la prostitución de la mujer cubana ha aumentado y por eso ha aumentado la visión negativa de los cubanos, se conoce que hay un alto índice de los cubanos en ciertos lugares denominados sitios rosa y se hace más peligroso esos lugares. Se debería tener más control, por todo tipo de gente que viene. **La mayoría de mujeres vienen a trabajar en la prostitución** no vienen a hacer ninguna labor lícita en este país, la mayoría de ciudadanos ecuatorianos por este tema de la prostitución muchas veces son **víctimas de extorsión, de robo...se dedican a lo más fácil a la prostitución, delinquir, extorsionar, por ejemplo hay bares aquí en la mariscal que se dedican a dar protección** entre comillas por el cambio de una paga (TH: MP3, 2011, entrevista).

Por lo afirmado anteriormente, los discursos emitidos por los servidores públicos de las instituciones rectoras en política migratoria, no son iguales a los que emite una institución privada, aún cuando esta trabaje en la temática. Así, el discurso desde la *institución oficial* cobra un efecto *ritual* de la circunstancia, del derecho exclusivo de donde se habla, cubriendo de un halo de legitimidad a sus contenidos (Bourdieu, 1991).

Las representaciones sociales emitidas por instituciones y autoridades oficiales pasan del plano del discurso a las acciones, modificando incluso algunas políticas. En el caso estudiado, pesan más las denuncias sobre la actitud fraudulenta de parte del grupo poblacional cubano que el discurso de no estigmatización; producto de ello, se producen efectos que aumentan el control en el ejercicio de la política institucional migratoria. A continuación, algunos de esos efectos:

Sí. Como le digo hay tres filtros que buscan evitar que se presenten casos ilícitos o de falsificación de documentos. Nuestro deber verificar la autenticidad de los documentos que nos envían. Los cubanos son personas con un nivel educativo un poco bajo... Nosotros nos tomamos un día para revisar una y mil veces la información y cruzarla para comprobar que la persona cumple los requisitos (TH: RC1, 2011, entrevista).

...se han detectado adulteraciones y falsificaciones de documentos habilitantes para celebrar naturalizaciones y reconocimientos.... hechos que a pesar de haber sido denunciados no han cesado...si se reformaría la Constitución, primero no se podrían nacionalizarse en seguida y con eso se impediría que quieran amparar a la familia...(TH: DG1, 2011, entrevista).

La denegación de documentación personal, los obstáculos formales, jurídicos o administrativos, para el goce de determinados derechos y las prácticas consuetudinarias que dotan de un sentido restrictivo a las reglamentaciones también producen subjetividades. Entre otros imaginarios, discursos y representaciones de servidores públicos que obstaculizan su regularización e inclusión, podemos encontrar los siguientes:

...encontramos un plan denominado identidad en el que se plantea que las personas **cubanas y colombianas son potenciales delincuentes**, se hace un seguimiento para posteriores detenciones masivas y deportaciones... (TH: DP1, 2011, entrevista).

...la política desde el Estado es más o menos de limitar el ingreso de personas cubanas al país, de criminalizar... (TH: DP3, 2011, entrevista).

Endurecer los controles migratorios.....Exigir a las autoridades que conocen de las contravenciones migratorias la agilidad del caso para ciudadanos irregulares....creo que el ciudadano irregular prefiere estar detenido en el albergue porque tiene comida y techo, y el proceso es largo (TH: PM2, 2011, entrevista).

Un control más estricto de la gente que entra.....pidiendo una solicitud de antecedentes penales para saber qué tipo de gente puede ingresar.... **solicitar para que se cree un visado para el ingreso** yo creo que ello evitaría muchos problemas... (TH: MP3, 2011, entrevista).

La correlación de fuerzas entre las instituciones estatales, produce una serie de ejercicios de poder de resistencias y de tensiones constantes por determinar posiciones institucionales, que primen al momento de ejercer la política pública en materia migratoria.

Sin duda, estas fricciones provenientes de un mismo espacio estatal con diferentes fines institucionales, generan una lucha adicional por el espacio de poder y la imposición de políticas migratorias de tendencia más o menos securitista o garantista. Esta lucha por el poder es propia de la distribución política de los espacios de reorganización como un factor estratégico del dispositivo del poder (García, 2006). En ese sentido existen opiniones de servidores públicos que no se centran en las representaciones sociales analizadas, si no en falencias y contradicciones de la política migratoria ecuatoriana. A continuación dichas versiones:

Uno de los puntos básicos es analizar el contexto específicamente de la población cubana para ver cuál es la realidad que tienen (...) se debe tomar en cuenta al **elaborar la política pública el tema de los contextos propios y desde un enfoque de derechos humanos** (TH: DP2, 2011, entrevista).

Yo creo que la política de Ecuador ha sido de dar apertura no solo al cubano, a todos los ciudadanos extranjeros que vienen al Ecuador y yo creo que...**en eso coincido, en que debe haber totalmente las fronteras abiertas como usted recordará en Europa** se maneja de esta manera, lo que primaría allí es el desarrollo de los países... (TH: PM1, 2011, entrevista).

Como se puede observar en las declaraciones de los operadores migratorios, existen dos posiciones claramente diferenciadas que entran en conflicto al momento de analizar y ejecutar la política migratoria. Las opiniones de las autoridades entrevistadas cobran vigencia tras la forma en que las voluntades individuales pueden representar las voluntades institucionales, dado que el poder se construye a partir de las voluntades que no son independientes (García, 2006).

El conjunto de las relaciones de poder interinstitucionales genera relaciones de fuerza que se debaten en un campo político institucional, en el que se emprenden una serie de estrategias y de acciones que buscan en última instancia imponer su visión. De esta manera, tanto las instituciones con enfoques garantistas como aquellas de enfoque securitista, realizan acciones que aparecen como contradictorias; pues mientras unas buscan controlar la inmigración irregular a través de la privación de la libertad, las otras realizan acciones judiciales para recuperar la libertad de esas mismas personas

detenidas, produciendo un desgaste institucional innecesario, además de la violación de normas constitucionales y el irrespeto a los derechos humanos de las y los inmigrantes.

A continuación la experiencia de servidores con competencias garantistas:

En el mes de octubre se interpuso cerca de 22 Habeas Corpus y todas salieron libres porque **no se observan los mínimos del debido proceso en el sistema, no hay boletas de detención, no hay legalizaciones de las detenciones** y cuestiones básicas que cualquier tipo de proceso debería tener. Hay temas de carácter administrativo que no se respetan (TH: DP3, 2011, entrevista).

El rol se queda solo en recomendar, si y hacer seguimiento, no somos tomadores de decisiones, la ejecución de la política pública no está en nuestras manos....., **nosotros planteamos hacer incidencia por medio de foros y eventos académicos en las que la gente pregunte a los tomadores de decisiones**, sabemos las características de la población cubana y desde allí sabemos cómo hacer incidencia en las respectivas instancias (TH: DP1, 2011, entrevista).

Hay un discurso garantista que se trata de venderle al Estado respecto de la regularización, pero no les convence... ni a nosotros no nos convence, ya que ellos manifiestan que es mejor tener un sistema cerrado de migrantes...en especial de malos elementos, existe un sistema punitivo de migración, no quieren que más extranjeros ingresen.... (TH: DP3, 2011, entrevista).

En los párrafos precedentes podemos observar, diversas posiciones generadas en la ejecución de políticas públicas en el ámbito migratorio que se yuxtaponen constantemente, cabe preguntarse ¿cuál de estas acciones tiene mayor eficacia al momento de ejecutar políticas institucionales? Michel Foucault, se refería al derecho como un instrumento efectivo de sustitución de poderes, en los que la ley tiene efectos prohibitivos y de represión que permiten una gestión política y económica a través de la diferencia entre legalidad e legalismos (Foucault, 1994).

Bajo este presupuesto, se podría decir que las acciones securitistas cobijadas por la creación y reformas normativas, pesan más que las gestiones discursivas de instituciones con competencias garantistas de derechos. La falta de coordinación y coherencia en la aplicación de políticas institucionales, es un hecho develado por los informantes:

Los principales problemas en la aplicación de políticas públicas son la falta de comunicación de los estamentos del Estado, porque el Estado fomenta el ingreso de los extranjeros y cuando uno quiere aplicar políticas nos encontramos con problemas dentro de los mismos estamentos del Estado... (TH: MP4, 2011, entrevista).

La política pública migratoria se ha ejecutado con relación a la opinión pública, y eso es algo inadmisibles, de repente tenemos un alcalde que dice que la inseguridad en su ciudad es por los extranjeros o un ministro....y los medios de comunicación explotan esto porque vende.....**no hay un plan definido, existe una postura bastante preocupante, en especial de los ministerios de seguridad que piden restricciones para los extranjeros** (TH: DP3, 2011, entrevista).

De las entrevistas anteriores se desprenden dudas más profundas sobre el ejercicio de la política migratoria ecuatoriana, cabe preguntarse ¿porqué se mantienen éstas paradojas en la ejecución de políticas públicas migratorias?, o si ¿Existe una preocupación oculta del Estado frente a la libre movilidad promocionada desde el gobierno? Estas interrogantes las planteo, tomando en cuenta que el control y la regulación estatal son ejercidas a través de las instituciones con capacidad de ejecutar políticas que surgen desde las propias formas de gobierno. De tal forma, que “el poder es visto como un elemento que trasciende la capacidad de acción y se ubica institucionalmente en la capacidad de regular o de controlar” (Camargo, 2003: 25)

A manera de conclusiones:

Conforme los puntos detallados y contrastados, se identifica que entre las políticas públicas ecuatorianas y las prácticas institucionales, existen puntos que deben ser analizados profundamente para su posterior replanteamiento.

En primer lugar se identificaron, fricciones interinstitucionales que develan una falta de coordinación entre los entes del mismo Estado, pues de una parte se ejecutan acciones restrictivas y persecutorias, y de otra se pretende la vigencia de los derechos a costa incluso de acciones judiciales o cuasi-judiciales. Los criterios de los servidores públicos reflejan la necesidad de coordinar políticas y develan la falta de una política definida en materia migratoria.

En segundo lugar, existen paradojas discursivas y normativas que van por vías separadas pero que al final chocan en híbridos jurídicos o artificios legales inimaginables en un régimen de derecho. Así pues, de un lado se sostiene y promueve una política de puertas abiertas para las y los extranjeros, y de otro se restringe la entrada y los mecanismos de regularización, creando con ello una gran interrogante entre algunos actores de las interacciones de control migratorio, que es: ¿Acaso no es más coherente y sincero establecer una política de migración selectiva que anunciar el paraíso y entregar una escalinata al limbo?

En tercer lugar, la interpretación que las y los servidores públicos construyen sobre las normas y la población cubana tiene relación directa con prácticas cotidianas desde las que también se reinterpretan, de esta forman los discursos parten de actitudes de abierta desconfianza y rechazo al citado grupo poblacional.

En cuarto lugar, los discursos sociales sobre las y los extranjeros están vigentes en todos los países y en todas las épocas, lo preocupante de ello, es que esos discursos se transformen en representaciones sociales que terminan construyendo un “otro” a imagen y semejanza de quienes ejercen el control migratorio desde una visión securitista.

Finalmente, las incoherencias en la aplicación de la política pública ecuatoriana se han reflejado más allá de las prácticas y se han plasmado en la creación de resoluciones y decretos normativos inferiores que se aplican por sobre la misma Constitución.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA MIGRATORIA VISTA DESDE ABAJO

Lo primero que debe hacer el Estado es normalizar la condición migratoria de muchos de los cubanos que al final quieren venir y quedarse en el Ecuador...el gobierno debe ayudar con mucha información...porque ahora se considera que la delincuencia ha aumentado por la inmigración cubana, gran parte de los inmigrantes no son delincuentes...eso se ve en los periódicos y televisión...una vez regularizados, tendremos trabajo y acceso a todos los servicios (Edenia, 2011, entrevista).

El objeto del presente capítulo, es contrastar algunos elementos de las representaciones sociales de los inmigrantes cubanos en el Ecuador presentes en los servidores públicos, con las autorepresentaciones dadas por la misma población cubana, además de describir las prácticas institucionales desde sus percepciones y vivencias como inmigrantes.

El matiz entre los datos recogidos en las instituciones estudiadas en el capítulo tres, y el de la población investigada en el capítulo cuatro, puede darnos mayores elementos de juicio sobre las paradojas existentes entre las políticas públicas migratorias ecuatorianas y sus prácticas.

El presente capítulo está dividido en tres acápite. El primer acápite tiene que ver con las autorepresentaciones y las rupturas existentes entre la primera y segunda ola migratoria, tomando como punto de referencia un antes y después de 2008. A partir de ello, se revisarán las dificultades propias de las trayectorias; y, finalmente se analizarán los efectos de las representaciones sociales en la población cubana frente a las interacciones institucionales y sociales.

Autorepresentaciones y Rupturas

Para contrastar las representaciones y autorepresentaciones, es necesario conocer: la descripción de lo que es un cubano inmigrante, saber qué es lo que buscan y que es lo que piensan de sí mismos. Para lograr el fin anunciado, he diferenciado las opiniones de los inmigrantes llegados antes de 2008 de aquellos con posterior llegada, dado que la

investigación de campo mostró algunas diferencias de opinión entre las personas de estos dos períodos.

De las diez personas entrevistadas, siete pertenecen al grupo de cubanos que llegaron al Ecuador a partir del 2008, y tan solo tres pertenecen al grupo que llegó con anterioridad a dicha fecha. Las autorepresentaciones de ambos grupos, tienen puntos de vista comunes y antagónicos, entre ellos se debate por ejemplo: la construcción de un buen y un mal cubano.

Los recién llegados

Una característica común a los cubanos entrevistados de reciente llegada, es su edad, pues ésta fluctúa entre los 20 y 35 años. Según los informantes, la población inmigrante es cada vez más joven. Al explicar los motivos que les trajeron a Ecuador surge la mención al estado ecuatoriano como un actor importante, desde allí se plantean algunas autorepresentaciones, veamos un caso concreto:

....tanto el ecuatoriano como el cubano son personas que quieren salir adelante....aquí el Estado te da la posibilidad de salir adelante.....**siempre que se de acuerdo a la ley**....allá pasas trabajando años de años y nada es tuyo... (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

Desde mi punto de vista el cubano busca estabilidad económica para desarrollar una vida con el mínimo básico para ayudar a la familia.....no hacerse rico...pero mejorar la calidad de vida y si la oportunidad es en Ecuador.... que chévere.... (Jael, 2011, entrevista).

Los cubanos entrevistados se consideran personas buenas, trabajadoras, con anhelos de progreso personal y económico, que tan solo buscan una oportunidad para mejorar sus proyectos de vida. Llama la atención que el *habitus positivista*, ha calado fuertemente en los imaginarios de los inmigrantes; a tal punto, que la idea del buen inmigrante es la de aquel que cumple la ley.

Dentro del marco de las entrevistas, se consideran personas que luchan por sus derechos cuando deben hacerlo. En su mayoría manifestaron que no quieren meterse en problemas:

...lo que pasa es que como viene de todo...buenos, malos...lo malo es que le cierran las puertas a quien quiere luchar y establecerse, pero hay gente que tiene mucha conciencia y se da cuenta que no por uno pueden pagar todos (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

Suele pasar a veces que hay xenofobia por personas que no conocen nuestra cultura, pero hay cubanos y ecuatorianos de todo...chéveres y no...malos y buenos...pero creo que el problema es con la gente mayor...que nos cataloga mal (Jael, 2011, entrevista).

Las representaciones sociales negativas sobre los inmigrantes cubanos a decir de los propios entrevistados, se encuentran presentes con mayor fuerza en los ecuatorianos con mayor edad. Dicen que los jóvenes no tienen mayor inconveniente en aceptarlos y que tienen muchos amigos ecuatorianos. Ellos lamentan que se los vea de forma negativa, en especial, si esas ideas afectan su imagen como personas.

Desde ese punto vista, se complejizan las relaciones sociales e interpersonales entre ciudadanos de ambos países, lo cual se suma a la serie de inconvenientes analizados en el capítulo precedente. Pero ¿Cuáles son las posibles causas de representaciones sociales negativas sobre la población cubana? Desde la visión de los mismos entrevistados, sienten que mucho tienen que ver los medios de comunicación que en la mayoría de los casos satanizan los pocos casos negativos en los que interviene un compatriota, mientras que en los aspectos positivos no se los visibiliza. A continuación, sus criterios:

Quizá mejoren algunos programas televisivos y de prensa...que entrevisten a buenos cubanos con buena proyección...que den imagen positiva de los cubanos...pero no dejar así...como en el periódico que he leído que dejan tan mal a los cubanos.... (Alexander, 2011, entrevista).

Gran parte de los responsables han sido la misma prensa y televisión, que constantemente han estado poniendo reportajes de la situación de

Cuba...unos bien enfocados...y la mayor parte mal enfocados...
(Delia, 2011, entrevista).

Es decir lo que se encuentra es una internalización de las formas de clasificación que se establece desde el poder entre el cubano bueno y el cubano malo, sin que se cuestione el accionar del estado ecuatoriano en ese sentido. Como si se tratara de alcanzar la aceptación de la sociedad receptora sin cuestionar sus formas de violencia. Esta construcción del cubano malo y el cubano bueno se repite al examinar la opinión de personas que llegaron antes de 2008 y aquellas que llegaron después, como lo vemos a continuación.

Los llegados antes de 2008: las rupturas

Existen criterios polémicos sobre las representaciones negativas generadas por cierto grupo de cubanos entrevistados, venidos en la primera ola migratoria, es decir con anterioridad al año 2008. Los criterios pasan por un análisis político de la situación educativa de Cuba en la actualidad y por la pérdida de valores de las actuales generaciones. Veamos las impresiones de los informantes sobre este tema:

El sistema ha ido deteriorando los valores....no he ido a Cuba en 14 años, pero los jóvenes que han llegado aquí...**los que han nacido después del 85, han sido las últimas generaciones que han ido perdiendo los valores, los criterios, la moral...**y todo esto ha influido el sistema....**entonces.....los jóvenes de ahora no tienen una gota de educación...**no todos....pero una parte de ellos...no respeta nada y eso es culpa del sistema cubano y entonces allí cae el criterio de los ecuatorianos sobre los cubanos....**por culpa de ese grupúsculo**, de los 35.000 cubanos que han entrado...que debe ser la minoría....la mayor parte son profesiones, tranquilos que han venido a trabajar a lucharse....**pero si ha venido un grupo que no ha sido nada bueno...los delincuentes...los ladrones...la parte más baja de la sociedad...** (Edenia, 2011, entrevista).

...**el problema han sido las generaciones más jóvenes...**te cuento el año pasado me acerqué al Ministerio de Relaciones Exteriores para entregar unos documentos y como había un poco de afluencia debía sacar un turno y llegamos con mi hermana como a las cinco y pico de la mañanay luego vienen unos cubanos jóvenes...de 21 o 22 años aproximadamente y desde el otro lado de la calle gritan...eeey... quien es el último....y de la forma que lo hicieron la chica que estaba

delante de mi saltó...luego ellos me gritaron, casi me agreden...me dijeron de todo...me insultaron me dijeron que yo soy una fresca....El resto de personas me dijo: pero si es cubano igual que usted... y yo dije...**no no...no... es cubano pero no como yo...el será de otra parte.....de otra raza, no de mi misma raza....**con esa experiencia le cogí un poco de temor y cuando yo ya les veo con **una característica que no son de un cubano adecuado**, serio, responsable, trabajador...que siempre yo conocí... yo me mantengo con la boca calladita para que no me identifiquen...**porque yo no quiero ser de su mismo grupo....somos cubanos pero no somos iguales....** (Gloria, 2011, entrevista).

Como se puede apreciar, existen opiniones diversas sobre los cubanos, especialmente sobre los recién llegados. Este segundo grupo de entrevistados, tiene autorepresentaciones positivas de quienes llegaron en un primer momento y negativas de aquellos que son parte de la inmigración reciente. La diferencia entre el buen cubano y el mal cubano, se aprecia como una ruptura en la cual los llegados en un primer momento, no quieren identificarse con el grupo de los nuevos inmigrantes. Según los propios entrevistados, la apreciación de la población cubana en el Ecuador ha variado en los últimos años, y lo que más les preocupa es que se generalice una imagen negativa del primer grupo, dado que ello repercute en sus actividades diarias y hasta en actitudes discriminatorias. A continuación sus opiniones:

El rechazo a los cubanos ahora es un hecho evidente...yo que he estado años atrás...**antes era bien visto un cubano...ahora no...**me pasó en la junta artesanal con el nuevo asesor jurídico que me habían demorado el pago porque no entendía porque le daban paso a mi contrato con datos de ecuatoriano...pero son actitudes que antes no veía...**actualmente si me siento discriminada...** (Delia, 2011, entrevista).

En estos 13 años nunca lo había sentido, ahora con la migración fuerte cubana he escuchado algunos criterios...pero terminan diciendo **no es con usted doctorcita sino con los cubanos nuevos...** (Gloria, 2011, entrevista).

Las autorepresentaciones sociales sobre la población cubana en este caso; producen una ruptura en la imagen del buen cubano, como aquel que llegó en los primeros flujos migratorios al país; y, de un mal cubano como aquel que ha llegando a

partir de 2008. Las representaciones sociales del primer flujo de inmigrantes cubanos sobre el segundo, contribuyen a la construcción de una imagen negativa sobre la población cubana, lamentablemente esto tiene un efecto de rebote que no diferencia entre los cubanos llegados en un primer o segundo momento.

En ese sentido, se aprecia que la construcción de la imagen del inmigrante cubano es de ida y vuelta, las representaciones sociales sobre ellos se alimentan y se componen de todos los contenidos negativos originados independientemente de las fuentes (medios de comunicación, servidores públicos, prácticas, autorepresentaciones, entre otras). Posteriormente, estas representaciones se consolidan, y tienen su efecto en las diferentes etapas de la trayectoria migratoria, tanto en niveles institucionales como en acciones cotidianas.

Trayectorias

El flujo de cubanos hacia países que tradicionalmente no eran receptores de estos emigrantes, está formando gradualmente grupos o asentamientos de cubanos en el exterior más o menos importantes. Ello también obliga a un enfoque novedoso en las relaciones de estos con su país (Cuba) en especial, cuando viven en naciones que no tienen una confrontación política con Cuba y no poseen proyectos políticos contra-revolucionarios (Rodríguez, 1997).

Los trayectos de los cubanos inmigrantes en el Ecuador son variados; sin embargo, entre las y los informantes pude identificar algunos puntos en común, especialmente con lo relacionado a las motivaciones del viaje, el origen geográfico, las rutas tomadas y las redes de amigos o familiares utilizadas para emprender el viaje hacia Ecuador para posteriormente establecerse. Veamos algunas de esas prácticas:

Llegué a Ambato en el 97 porque mi hermana estaba residiendo allá, estuve con ella en el 2006, y de ahí decidimos venirnos a Quito.....ella se casó con un ambateño en 1992. Ella fue quien me ayudó (Gloria, 2011, entrevista).

Vine hace dos años y medio. **En mi caso todo empezó por un vecino** pues...que también estaba acá y hacía como el negocio de la ropa de ir y traer...y le iba bien, entonces pues fue levantando y asimismo yo vi la oportunidad, y él me comenta que yo también tengo la oportunidad de venir acá a la Ecuador...y dije por qué no? ...entonces él me pone la carta de invitación a mí y yo llego acá, y ahí pues empieza la lucha (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

...el caso era salir de Cuba, **un amigo...alguien que estaba acá** me dio la oportunidad de venir aquí a Ecuador, y me vine...pero sinceramente yo no pensé que fuese así tan complicado. La salida...con una carta de invitación y con lo del libre visado fue fácil me entiende?...La demora era que llegara la carta de invitación y ya hacer un poco de trámites y ya. Me vine el año pasado en 2010 (Jael, 2011, entrevista).

Vine bajo el amparo familiar porque mi esposa estaba ya hace un tiempo...bueno en mi caso específico ya tengo residencia bajo amparo...realmente para serte sincero ya llegué con la residencia situada en Cuba... (Pedro, 2011, entrevista).

En los cuatro casos citados, se puede apreciar la fuerte influencia de los familiares y amigos en los procesos de emigración. Ninguno de los entrevistados supo manifestarme de la presencia de redes de tráfico de personas en sus trayectorias. En el peor de los casos, lo único que uno de ellos me manifestó es que sabe que las cartas de invitación pueden llegar a pagarse y que por eso se demora su tramitación.

Las declaraciones contrastan con aquellas que discursivamente manifiestan la presencia de redes internacionales en el tráfico de cubanos, así mismo con las representaciones sociales analizadas en el capítulo precedente que vincula a los cubanos con acciones fraudulentas realizadas para su salida. El argumento cobra fuerza si tomamos en cuenta que el ingreso al país no amerita mayor problema, debido a la ausencia de visado para la población cubana.

Quizás otro de los imaginarios existentes sobre la población cubana, es la motivación de su salida del país, pues en muchos casos se cree que se debe a la situación política del mismo. Respecto de ello, se realizaron varias preguntas que indagan sobre las motivaciones personales, a continuación sus respuestas:

Mi motivo personal fue económico, la búsqueda de nuevas opciones y posibilidades económicas, pero el cubano tiene también problemas políticos porque no están de acuerdo con el gobierno y son perseguidos, pero gran parte para mí...el 70% de la población sale por la parte económica (Edenia, 2011, entrevista).

Escogí Ecuador porque es un país donde tenemos la posibilidad porque es libre de visados y a nuestro Estado no le quedaba otra posibilidad que dejarnos salir. Aquí tengo muchas amistades que han venido. Siempre tuve la opción de venir a quedarme aquí. **Aquí hay la posibilidad de ponerse un negocio y de establecerme** (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

Vine hace un año y siete meses en el Ecuador. Tengo a mi hija aquí, después vino mi esposo y luego yo. Mis padres viven en Estados Unidos. De visita iría a Cuba, pero no para vivir. Elegí venir porque **es el único país que nos permitió venir con la apertura de visas, y vine más por problemas de carácter económico** (Sara, 2011, entrevista).

La motivación común a todos los entrevistados recayó en el aspecto económico. No tienen nada que decir del tema político, su objetivo principal es mejorar sus proyectos de vida y el de sus familias, por medio de un trabajo que les permita ahorrar, y si es posible desarrollarse profesionalmente. Lamentablemente sus aspiraciones profesionales se ven frustradas al momento de acceder a puestos de trabajo que no corresponden a su nivel técnico, se dificultan además por la complejidad que conllevan las convalidaciones de títulos; y en fin, por la prioridad que existe en la ley sobre la contratación de profesionales ecuatorianos.

La mayor parte de las y los entrevistados son profesionales. De las diez personas que colaboraron con el presente trabajo, tan solo tres están actualmente ejerciendo su profesión, los demás realizan labores ajenas a su profesión. Tanto la dentista como la química, ejercen su profesión por cuenta propia, mientras que el Chef trabaja en relación de dependencia.

Aquellos que no ejercen su profesión, tienen como elemento común, la falta de documentación en regla, para poder laborar y residir libremente en el país. Este factor, disminuye la posibilidad de lograr un empleo con los beneficios de ley, permite la explotación laboral y fomenta el desencanto de las y los inmigrantes, que en su mayoría

vinieron al Ecuador con expectativas laborales de carácter profesional. A continuación veamos los contrastes, entre los que lograron regularizar su estadía, convalidar el título y ejercer su profesión, y entre aquellos que no:

La motivación principal para dejar Cuba, fue lo económico...existía un convenio entre las universidades de Chile, Ecuador, Perú y Cuba, y **en Ecuador se me dio la oportunidad de convalidar mi título profesional**, yo no tenía interés en irme a un país donde no pudiera ejercer desde el punto de vista profesional, tuve la oportunidad de venir aquí por la Universidad Central, ya que vine a unos congresos, me enteré de los convenios que había y traje unos documentos en uno de mis viajes y fui al CONESUP para convalidar los título y me vine a vivir luego aquí. He sido coordinadora de una unidad de capacitación para la universidad central...luego de profesora de cosmetología en la junta artesanal que me contrata algunas veces y de una academia y de mi negocio propio que es un laboratorio de cosmetología (Tania, 2011, entrevista).

Como te dije fui propietaria de un bar restaurant y allí aprendí hacer lo que nunca, como administración, colecturía.....entonces administré todo el restaurante en sí...hasta el 2006 que vendí mi negocio, en el 2001 revalidé el título y hago la rural en odontología, además tengo el título en fisiología con ello di clases en una universidad privada en Ambato (Edenia, 2011, entrevista).

A veces la necesidad te obliga y **tienes que trabajar por 100 o 150 dólares al mes**....lo que si nos han dicho los cubanos que han llegado antes, es que antes no era tan así.....no estaba tan quemada la cosa...era más fácil para todo (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

....cuando vas a buscar trabajo nos dicen cubanos no.....en los trabajos igual...**eres cubano y te pago una miseria**.... (Jael, 2011, entrevista).

...el mundo exterior prácticamente no lo veo...porque lo paso solo trabajando...no salgo por temor a que me detengan... (Alexander, 2011, entrevista).

Como se puede apreciar existe una gran diferencia entre las primeras dos declaraciones y las tres últimas, que coinciden con los momentos de llegada ya analizados en el acápite precedente. Los primeros, casos corresponden a dos profesionales llegadas al país con anterioridad a la generación de representaciones

sociales negativas sobre la población cubana. Por otra parte, están quienes llegaron al Ecuador en un segundo momento, y que tienen una doble dificultad al momento de buscar empleo: a) la carencia de un título profesional; y, b) la falta de documentos que respalden su estadía regular en el país. En ambos casos, sin embargo se encuentra inmersa la negativa percepción del cubano, como un elemento adicional que impide su integración.

La falta de un título profesional y de papeles de residencia, influyen directamente en el acceso de empleo y en el ejercicio de la profesión en el país de recepción. Algunos de los informantes entrevistados realizaban tareas de dirección en su país, y ahora no les queda más remedio que trabajar en lo que encuentren. Veamos las siguientes experiencias laborales en Cuba:

Yo era jefa de producción de una empresa en Cuba...y ahora dirigió mi empresa...para mi...el salario del Estado era ínfimo...**acá he mejorado mi calidad de vida.** Gloria, farmacéutica

Soy la primera que sale de mi familia, yo era profesora de química de la Universidad de la Habana.... ahora soy empleada (Tannia, 2011, entrevista).

Yo era director nacional del departamento de informática de Cuba....No he iniciado el trámite de convalidación porque no tengo unos papeles y me falta dinero para iniciar los trámites para iniciar el trámite.... (Pedro, 2011, entrevista).

Yo he aplicado a muchísimas plazas de trabajo que salen en el periódico y jamás me han tomado en cuenta....**es un mal general...eso que casi todos son profesionales....es un elemento a tomar en cuenta...casi ninguno ha conseguido obtener un trabajo como profesional,** y eso que han convalidado los títulos....bueno conozco ingenieros industriales y mecánicos que han aplicado y no los han tomado en cuenta... (José Manuel, 2011, entrevista).

Un inmigrante cubano especialmente con familia, se ve obligado a trabajar en lo que encuentre y con el salario que le ofrezcan, aunque este sea menor al mínimo vital general. Se visibiliza de esta forma, los mecanismos de explotación laboral debido a la vulnerabilidad de esta población en lo que corresponde al estatus migratorio. Zizek al

respecto nos dice que es fácil elogiar la hibridez del sujeto migratorio, pero lamentablemente existen dos lados condensados distintamente; la del académico y empresario que tiene sus papeles en regla, y la del trabajador inmigrante, pobre, expulsado por violencia y pobreza para quien, ser inmigrante es una experiencia traumática por no poder asentarse nunca ni legalizar su status (Zizek, 2001). Veamos las alternativas laborales, en el presente caso:

Trabajan de guardias de seguridad, cafeterías, bares....por salarios muy por debajo de lo legal porque no tienen papeles legalizados....así sean profesionales....les toca trabajar de lo que puedas conseguir... (Pedro, 2011, entrevista).

Aunque no es mi profesión, desde el principio he trabajado en el laboratorio de mi amiga....es un negocio propio....en el que fabricamos cosméticos....he viajado a otras ciudades para promover los productos... (Delia, 2011, entrevista).

Según las personas entrevistadas, existe una diferencia abismal entre lo que se imaginaban del Ecuador y sus oportunidades, con la realidad que están viviendo, creen que eso es fruto de una mala información y de imaginarios formados sobre nuestro país. Al decir de Zizek, “resulta fácil demostrar que la subdivisión de las personas que viven en un país entre ciudadanos plenos y trabajadores inmigrantes temporarios, privilegia a los primeros y excluye a los segundos del espacio público propiamente dicho...” (Zizek; 2001, 244).

Para finalizar este acápite, cabe reflexionar sobre las dificultades que un inmigrante cubano debe pasar en diversos momentos de su trayectoria, no solo de cara al orden institucional, y de representaciones sociales de servidores públicos, sino frente a lo que significa socialmente ser un cubano negativamente caracterizado en la sociedad ecuatoriana. Para desarrollar este punto me remitiré al tercer punto de este capítulo.

Representaciones sociales: interacciones institucionales y sociales

Las representaciones sociales construidas en torno a la población cubana presentes en el imaginario y acciones de los servidores públicos analizadas en el capítulo anterior, son revisadas en el presente acápite, desde la visión de los inmigrantes cubanos y con

base a sus propias experiencias. Este segmento contiene los mismos ejes del capítulo tres, con el fin de facilitar el análisis comparativo del ejercicio de la política pública ecuatoriana, vista no solo desde el servicio público si no desde la experiencia de los sujetos pasivos de dicha política. A continuación: las paradojas normativas, las paradojas entre los discursos institucionales y sus prácticas; y, finalmente las representaciones sociales sobre la población cubana existentes en las y los ecuatorianos.

Paradojas normativas

La existencia de incertidumbre en los servidores públicos al momento de aplicar las leyes y de ejecutar la política migratoria ecuatoriana, ocasionadas por las paradojas encontradas en el capítulo tres, causan efectos percibidos como negativos por parte de los inmigrantes. El fiel cumplimiento de una ley en contraposición a la Constitución de la República de 2008, restringe derechos como en el caso concreto de los inmigrantes cubanos. A continuación encontramos las siguientes opiniones:

Si...la Constitución te dice...libre movilidad pero de otro lado existe una contradicción...te para la policía y te dice tú te vas preso....y quien sabe cuánto tiempo...un mes 2, 3 meses por gusto...y que delito se comete.... (Alexander, 2011, entrevista).

Si un cubano viene...**sufre los problemas migratorios de éste gobierno** y de la embajada cubana que no protege al cubano y uno no tiene derecho a nada.....qué esperas de tu país que no es capaz de darte apoyo.....te acercas y no eres nadie....entonces....que podemos esperar....de este país... el cubano es la última baraja en todas partes porque no tiene profesión y no tiene protección... (Edenia, 2011, entrevista).

La paradoja normativa más clara es aquella que se observa en los discursos sobre la Constitución ecuatoriana y los principios de libre movilidad humana, la ciudadanía universal; y, la no ilegalidad de seres humanos, versus las prácticas que vulneran derechos y que no conceden ni la ciudadanía, ni la libertad de movilidad, ni las posibilidades para regularizarse. Además existe la agravante de que las personas

cubanas al permanecer más de once meses fuera de su país son declaradas como inmigradas, con el efecto citado que se concreta en la pérdida de sus derechos.

Las identidades son *representaciones socialmente construidas* en las que intervienen diferentes actores, y entre estos se dan luchas por el sentido, además el hecho de que los migrantes gocen de biperspectivismo o de dos locus de enunciación, no significa que la identidad nacional desaparezca (Valenzuela Arce, 2002). En el caso concreto, considero que se pierden los espacios en los lugares de enunciación, especialmente de ejercicio de derechos, porque no pueden reclamar sus derechos en Ecuador ni en Cuba, en el primer caso por ser inmigrantes irregulares, y en el segundo por ser inmigrados. Veamos el tipo de experiencias narradas por los informantes:

No tenemos ciudadanía aquí y perdemos derechos allá....el éxodo de ida y vuelta se da para no perder derechos allá...porque se tiene familia, casa, bienes... (Delia, 2011, entrevista).

Según los entrevistados, la política migratoria ecuatoriana debe sincerarse, pues su doble discurso está causándoles un daño irreparable que los ha dejado en un limbo jurídico que afecta su situación personal y los hace vulnerables en materia de derechos. La preocupación por la pérdida de derechos en Cuba, la difícil regularización en Ecuador y la desfavorable situación social y económica en la que viven muchos cubanos, les ha hecho reflexionar en las respuestas a las entrevistas, sobre la posibilidad de solicitar visas a los cubanos. Algunos de los entrevistados prefieren que se solicite visas y se otorgue un estatus migratorio regular desde el principio, que la libre entrada y la imposible o difícil regularización posterior. En otro caso, incluso se propone el no ingreso de cubanos al país por parte de un compatriota, pues se piensa que antes de dejar ingresar a más cubanos a un régimen de irregularidad, es mejor regularizar a los que ya están aquí, porque sino el problema se sigue agravando. Veamos finalmente sus recomendaciones:

Al final...como está la situación migratoria en el Ecuador...duélale a quien le duela...se debe cerrar la migración de cubanos porque el problema va a seguir creciendo...**Ecuador ni Cuba van a cambiar las leyes....porque son países independientes....**sino va a existir una situación sin solución... (Tania, 2011, entrevista).

El país puso trabas para evitar la inmigración masiva y se han dificultado los trámites... se han quedado muchas personas en el aire y ahora no tienen nada...**se debe tratar de regularizar primero a los que están acá...**sino los que están en la isla van a creer en esas redes que les estafan...se debe dar una especie de amnistía que abarque a los que ya están (Delia, 2011, entrevista).

La aplicación de lo que he denominado como una política pública institucional paralela, no ha frenado ni va a frenar los flujos de inmigrantes cubanos. El cierre de fronteras, la militarización y las fronteras externas en países desarrollados no lo han podido hacer. La esperanza de los inmigrantes cubanos en el Ecuador en tener un futuro mejor a pesar de las excesivas dificultades, parece no morir, porque al final dicen: “ya no hay nada más que perder”. Veamos una opinión que destaca lo dicho:

La gente no quiere irse porque tiene la esperanza de lograr un estatus legal y lograr algo en el Ecuador...porque en Cuba la situación por lo pronto no va a cambiar... (Delia, 2011, entrevista).

Tal y como se evidenció en el capítulo anterior, el quiebre normativo principal ocurre en la contradictoria aplicación de leyes, que no guardan armonía con los contenidos constitucionales. La paradoja no está solo en la existencia de leyes caducas y anacrónicas, sino en que el discurso de gobierno plantea el favorecimiento de derechos de los inmigrantes, mientras que en la práctica se los restringe por medio de leyes, decretos, resoluciones y otras normas de inferior jerarquía. A continuación opiniones al respecto:

Algo muy sencillo una estancia legal...en este país por medio de leyes para que se rigen....si estas ilegal...una... **no tienes como controlar y a la hora nos están discriminando....tu mismo le das la oportunidad de entrar...y luego le cierras la puerta....** Que no entre ni un cubano más!...**bueno si los dejas entrar entonces ábreles el camino para que transiten y hagan su vida aquí pero no nos marginen...**para que nos dejen entrar...tenemos los mismos derechos que otros seres humanos (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

Porque no acaban con todos esos problemas y nos acaban de regularizar...sino el ser humano por sobrevivir va a terminar haciendo cualquier cosa, me entiendes....queremos tener nuestro

estatus en regla...eso es lo que busca el inmigrante...no tener problemas (Alexander, 2011, entrevista).

Paradojas institucionales

Las distorsiones normativas analizadas, generan la construcción de políticas públicas que responden a esa falta de claridad. La inexistencia de un marco legal sólido y unificado en sus contenidos, causa que la política migratoria carezca de elementos comunes, a tal punto que pareciera que cada institución genera una política diferente acorde a sus propias competencias y no de conformidad a un plan nacional.

La construcción de políticas a nivel institucional se ve reflejada en la diversidad de acciones que se realizan en los procesos migratorios. La discrecionalidad de los servidores públicos en materia migratoria otorgada por ley, sumada a las representaciones sociales existentes en los servidores, generan acciones que limitan el acceso a servicios y trámites, en especial de regularización. En el presente apartado transcribiremos algunas de las experiencias recogidas en el trabajo de campo, de cara a las interacciones de la población cubana con las instituciones ecuatorianas.

Dentro de la lógica de la trayectoria migratoria, comenzaré por analizar la principal preocupación de la población cubana, que es la obtención de un tipo de visa que le permita regularizar su estadía. En el caso particular, desde el punto de vista de los entrevistados, las instituciones a las que han acudido les han cerrado las puertas de manera directa o indirecta. De manera directa, por medio de la negativa total a su petición de visas o de refugio; y de manera indirecta, por medio de la demora injustificada de trámites o la petición excesiva de documentos, que en muchos de los casos se hace imposible de conseguirlos. Para solventar mis aseveraciones, veamos cuales han sido las experiencias de los inmigrantes cubanos al momento de solicitar una visa o la calidad de refugiados:

....visa si trate de sacar pero en extranjería me pidieron tantos requisitos que mi mismo abogado me dijo que era imposible...como cuentas de bancos....y a veces documentos que

tienes que ir a buscarlo a Cuba....como puedo...si no puedo ir a mi país ir a buscarlos.....por ejemplo el record policial....y eso lo sacas solo personalmente....y ahora para todo te lo piden (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

...me hizo mandar el título mío a Cuba para demostrar que mi visa no era falsa y se demoró tres o cuatro meses....en la embajada de Ecuador en Cuba...porque extranjería manda la visa por cable indicando que está aprobada...con el número de trámite...en mi caso para renovar la visa de profesional tuve que mandar un expediente nuevo... ..y después de eso le pusieron la visa en el pasaporte... (Tania, 2011, entrevista).

Los cubanos no son considerados refugiados políticos...pese a que estamos atrapados sin derechos allá ni acá...eso solo sucede en Cuba, porque en otros países puedes retornar con tus derechos...allá pierdes tus derechos...y **el problema se complica cuando no se consigue un estatus legal acá** (Delia , 2011, entrevista).

...comencé un proceso de legalización.....alrededor de 8 o 9 meses, **luego me negaron el refugio y me dieron una visa por tres meses.....**se me vencieron los 3 meses y ya...quede ilegal...y aparejado a eso perdí los derechos en Cuba, entonces llevo aquí 2 años... (Alexander, 2011, entrevista).

Como se puede observar, el acceso a un tipo de documento que le permita a un solicitante estar en el Ecuador con un estatus legal, es restringido por las prácticas institucionales, a pesar de la existencia de un marco constitucional favorable a la movilidad humana, y a pesar de que las leyes estipulan tiempos de máximos de duración de los trámites. Existen requisitos que incluso no constan en la ley de extranjería o su reglamento y que han surgido por meros decretos o resoluciones institucionales, este es el caso del record policial, las verificaciones de documentos ingresados con anterioridad, la prueba de concepción de un hijo de inmigrantes, las entrevistas matrimoniales, entre otras prácticas, que a continuación se narran:

En mi caso particular me presenté cuatro veces para casarme y no me pude casar...**te hacían una entrevista como si tú fueses a hacer una tesis para la universidad** y normalmente te preguntaban de todo....que hicieron ayer.....que fin de semana...detalles de la casa donde viven...hasta incluso... hasta de las prendas íntimas que trae tu esposa....eso para mí es una falta de respeto...porque se supone que

existe la libre movilidad y se puede elegir lo que quiera...elegir y bueno me voy a casar (Alexander, 2011, entrevista).

Y entonces el notario está allí para preguntar si están de mutuo acuerdo casarse o no...nada más y no si trae una tanguita...una blusa o lo que sea...entonces hubo muchas irregularidades...la vez que me fui a casar me pidieron una visa 12-9 para casarme, estatus legal para casarme y no pude casarme...ya se me había caducado la 12-9 (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

...he tenido más problemas en algo simple, ahora en el CONESUP tuve que sacar nuevamente los certificados de que tu puedes ejercer la profesión acá...yo revalidé mi título en el 2001, cuando fui a actualizarlo el CONESUP me han hecho un quilombo tan grande diciendo que mi título no se homologa, con lo que se realiza aquí en el Ecuador, he tenido graves problemas porque la Universidad Central ha dicho que no se puede reconocer un título dos veces...para mí son problemas institucionales..... (Gloria, 2011, entrevista).

El Estado contrariamente...ha aumentado las tarifas tratando de evitar la migración cubana por esa vía...dificultando los trámites...**deberían rever las tarifas del CONESUP son muy altas para alguien que recién llega...el CONESUP aumentó el plan de estudios que en Cuba no había y casi nadie logra conseguir ese documento es como pedir algo que no existe** y eso aleja la posibilidad de llegar por esa vía, antes era solo el título y la relación de notas...**no te dicen que no te van a dar...pero te tienen varios años esperando...eso de homologar el título es casi un sueño** (Pedro, 2011, entrevista).

De las experiencias narradas se puede deducir que cada institución ejerce sus prácticas propias independientemente de los marcos normativos legales existentes. Las disposiciones constitucionales de libre apertura a la migración, son opacadas en la práctica por las acciones que incluso recaen en el plano de la inconstitucionalidad, porque afectan derechos constitucionalmente reconocidos como: la honra, la intimidad, el derecho a la nacionalidad por *el ius solis* o derecho de ser ecuatoriano por nacer en dicho territorio y no por elementos atinentes a la concepción, el derecho de familia por medio de la negación indirecta al proceso de matrimonio, el derecho al trabajo, entre otros.

Posterior al hecho de la regularización se debe tomar en cuenta la inclusión social, sobre todo en lo que tiene que ver con el goce de derechos y el acceso a los servicios. Independientemente de que un inmigrante haya conseguido o no el estatus legal de residencia en el Ecuador, este debe vivir en nuestra sociedad, eso implica otras relaciones institucionales y sociales en temas de: acceso a salud, acceso a educación, seguridad, libertad de tránsito, entre otras. A continuación detallaremos sus experiencias con instituciones de salud, educación y fuerza pública:

Realmente **las escuelas privadas son caras de acuerdo a la calidad de la educación**...los costos no son fáciles de solventar...la calidad de educación en Cuba bajo mucho en los años atrás en los colegios...pero cuando le pusimos a nuestra hija acá...ella estaba más avanzada, por eso la cambiamos (Delia, 2011, entrevista).

...la mayoría de cubanos aquí los tienen en escuelas privadas...en mi caso solicité una plaza en la escuela pública y no estuvieron disponibles...o se ubicaron por medio de amistades o dinero y eso para mí fue bastante frustrante (Pedro, 2011, entrevista).

Es un choque porque en el tema de salud....o sea en Cuba hay una salud totalmente gratis y aquí tienes que aprender a vivir, **si tienes un seguro particular y con los hospitales de los ministerios de salud que no tienes ni idea de cómo funcionan y cuando te enfermas no sabes qué hacer**...esas son cosas buenas que tiene el socialismo...**aquí prima más lo monetario en salud y educación** (Tania, 2011, entrevista).

En una experiencia horrible que pasamos.....Jorge se enfermó y como no tiene papeles...tuvimos miedo porque pensamos que era la gripe H1 y tuvimos miedo de que lo reporten y al final terminamos yendo al Pablo Arturo Suárez....fue una experiencia pésima...lo metieron y no me dejaron verle....no sabes cómo le van atender.....**yo creo que no deben atenderte por tu nacionalidad...ah ese es cubano...ese es colombiano....no!...creo que deben atenderte porque eres un ser humano...** (Ximena, 2011, entrevista).

Los testimonios relatados si bien no dan cuenta de la denegación de derechos a los inmigrantes cubanos por parte de los servidores públicos del área de la salud o educación, evidencian la falencia de las políticas públicas en dichas materias. El acceso

a la salud y a la educación según los testimonios, se encuentra restringido por aspectos monetarios principalmente. Los inmigrantes no están regularizados no pueden acceder a un empleo que les permita obtener ingresos dignos para gozar servicios de calidad. Además persiste el temor de ser denunciados por su calidad migratoria.

La negativa en los procesos de regularización, incide indirectamente en el acceso a otros derechos y servicios que se ven limitados por el temor de los inmigrantes. Además, la falencia de estos derechos es abismal con respecto a aquellos que gozaban en Cuba, no solo por su condición migratoria actual, sino porque según propias versiones el sistema socialista no ha escatimado en el desarrollo de programas sociales de salud y educación.

Por otra parte los temores de los inmigrantes cubanos de ser denunciados no son infundados, estos se relaciona con la actitud de la fuerza pública, en concreto de la policía nacional que actúa como órgano de control. Según sus propias experiencias, el abuso de autoridad sufrido es frecuente, tal vez por las representaciones sociales negativas que los miembros de esta institución tiene respecto de los extranjeros en el país.

Si a estos problemas le añadimos el hecho de que la policía de migración tiene la facultad discrecional de revisar a un extranjero y a sus efectos personales, cuando este tenga “sospechas” de su estatus legal, veremos que la discrecionalidad puede transformarse en arbitrariedad. Según Balibar, las fronteras ya no son el contorno de lo político, sino la misma policía que devino en un organismo de seguridad interior, tornando en cosas al propio espacio político (Balibar, 2005). A continuación las versiones de las y los informantes:

....si hay falencias en la policía que golpea a un nacional...que se espera que pase con un inmigrante? El gobierno debe tomar medidas (Gloria, 2011, entrevista).

yo tuve un altercando un día...no no un problema...**con unos policías de un patrullero que me querían llevar preso un día.....y**

yo les pregunte qué delito he cometido caballero..... así yo les di un papelito...un comprobante de extranjería de que ingrese los papeles y lo que tengo es el papelito...el comprobante.....**y me dijeron....esto yo lo puedo votar a la basura....móntate que te llevo preso....**la suerte es que un amigo ecuatoriano que intervino y dijo ellos son trabajadores...sino me llevaban ...puede ser que algunos hayan venido a delinquir...a hacer sus trastadas.... pero no todos.....por una minoría pagamos todos...la gran parte hemos venido a ayudar a la familia (Alexander, 2011, entrevista).

En la Florida **la policía estaba constantemente asediando a los cubanos...**que exista una minoría puede ser ...pero la gran mayoría se ha dedicado a hacer bien las cosas para tratar de ayudar a la familia, ya llevo 2 años sin poder ir a mi Patria.....se imagina las ganas que tengo de abrazar a mi familia (Pedro, 2011, entrevista).

En el capítulo anterior revisamos las acciones de la policía migratoria en contra de la población cubana: planes específicos, dirigidos y de carácter periódico, que desde su punto de vista se justifican por los contenidos de las leyes, sin tomar en cuenta las consecuencias de angustia y de miedo permanente, generados en los inmigrantes a partir de sus operativos. Reiteramos que si bien es cierto en el acápite analizado, no se visualizan acciones directas de discriminación en contra de la población cubana por parte de los servidores públicos, no es menos cierto que sus acciones indirectas de denegación de servicios, derechos o su retardo injustificado, causan un daño severo a las condiciones de los inmigrantes cubanos, al menos este es el sentir de los informantes.

Representaciones sociales en la población ecuatoriana

El objetivo de este apartado es indagar por las representaciones sociales existentes en la sociedad ecuatoriana con respecto a la población cubana. En el capítulo anterior se hizo el mismo ejercicio desde la visión de los servidores públicos, ahora complementaremos dicha labor con aspectos del diario vivir. Revisaremos algunas acciones y experiencias que resultan discriminatorias al momento de realizar actividades comunes como: la obtención de empleo, la obtención de una residencia para vivir, la obtención de créditos comerciales o bancarios, entre otras. Veamos algunas de esas experiencias:

...sabe Dios que habrán hecho otros cubanos que no nos quisieron arrendar.....no sabemos (Alexander, 2011, entrevista).

Los dueños de casa están poniendo problema que no le quieren alquilar a los cubanos...ellos alegan que los cubanos son personas que hablan alto.....que si alquilan a uno llegan varios....eso es como un rechazo xenofóbico....porque por problemas de pago no ha habido problema por eso (Pedro, 2011, entrevista).

...en los últimos años te preguntaban si eras cubano....y te decían no...no ya lo arrendé pero te dabas cuenta que no era verdad...hay el criterio errado de que los cubanos han venido a enseñarles el sicariato a los ecuatorianos y eso ha ido levantando ideas en la población y por eso no nos quieren en sus casas (Edenia, 2011, entrevista).

En los anteriores testimonios, encontramos ciertas representaciones sociales formadas en algunas personas ecuatorianas que han construido en su imaginario a un cubano peligroso, grosero y delincuente. Estas construcciones se han visto reflejadas en acciones en las que se deniega la posibilidad de acceder a una vivienda, con lo cual se empeora la ya difícil situación de un inmigrante, especialmente irregular. Veamos otro tipo de experiencias:

....he tenido situaciones actualmente de personas que no me conocen, pero que me identifican que soy cubana, hemos tenido problemas....cuando estuve en la farmacia...una señora de atrás me dice que espera que tumben a Correa para que se vayan los cubanos y venezolanos.... (Gloria, 2011, entrevista).

Yo pienso que la palabra que cabe es un poco discriminado porque...**en los buses uno siente el rechazo cuando la gente no se sienta a lado....yo creo que es mala influencia de los medios de comunicación que son escandalosos....pero bueno no es motivo para que la gente te rechace... (Pedro, 2011, entrevista).**

Siempre hay algo desagradable como una mala contesta por tu ciudadanía (Jorge Enrique, 2011, entrevista).

Las representaciones sociales de ciertas personas ecuatorianas se ven reflejadas al momento de interactuar con los inmigrantes cubanos, a tal punto que ellos sienten una

actitud de desprecio y discriminación que no ven fundamentada. Los informantes, no entienden el porqué de los prejuicios de ciertos ecuatorianos, en especial de la generalización de construcciones negativas existentes alrededor de lo que es un cubano. En el caso de las mujeres cubanas ha sido más complejo el asunto, porque se han creado representaciones equívocas de ellas, quienes en el afán de ganarse la vida han sido irrespetadas. Los siguientes testimonios dan cuenta de lo afirmado:

Al principio con el negocio sí.....**al principio éramos solo mujeres quienes llevábamos el negocio y allí hubo un poco de equivocación por parte de los hombres que pensaron que éramos mujeres fáciles** y nos paramos duro y luego se acostumbraron a respetarnos.....cuando te haces respetar se pone a todo mundo en su lugar... (Edenia, 2011, entrevista).

A más de la compleja situación jurídico-política que deben vivir los inmigrantes cubanos en nuestro país debido a la falta de documentación que acredite su regular estadía o a la dificultad de conseguir los tan anhelados documentos de residencia, existe una carga invisible y quizá más pesada, que es el de la exclusión social por parte de los nacionales. Bozzolo afirma que la sociedad misma va construyendo su propia gobernabilidad en la construcción de subjetividades o modos de subjetivación, no tanto por la influencia de aparatos de control o vigilancia, sino por la reproducción de un *status quo* en un orden social instituido (Bozzolo, 2000).

Las dificultades institucionales de carácter privado, se suman a aquellas revisadas del servicio público. En el caso concreto, muchos cubanos que no encuentran la forma de trabajar en relación de dependencia, consideran como alternativa al trabajo por cuenta propia. Esta posibilidad, requiere de un capital para invertir en la actividad económica elegida, capital que es difícil de tener cuando se emigra a otro país, y se realizan múltiples gastos en el viaje y en los procesos de regularización. La mejor opción aparentemente serían los sistemas de crédito bancario o comercial, pero lamentablemente en la práctica, eso no ocurre así. Sabemos lo difícil que es para un nacional el acceso a un crédito bancario, imaginemos lo que debe ser para un extranjero o mejor aún leamos las experiencias relatadas:

En año 97 rápidamente tuve mi negocio, en el año 99 intenté sacar una tarjeta de crédito, **me la negaron todas porque no era agente de crédito porque era extranjera** y los extranjeros robaban....mandé al diablo las tarjetas y en el año 2000, quería comprarme una casa porque me iba bien en el negocio y tampoco me prestaron... (Gloria, 2011, entrevista).

Muchísimos problemas en los lugares que se acceden a créditos,....es con garantes nacionales que tengas propiedades...puedes tener amigos...pero es difícil que te garanticen...**si eres extranjero para abrir una cuenta te piden requisitos adicionales...para abrir una cuentatenga o no plata...el dinero con el que abres la cuenta debe ser mayor....**el banco Internacional por ejemplo pide 200 USD para nacionales y para extranjeros 400 USD, tienes que tener una residencia fija de más de 6 meses....recién llegado no puedes (Pedro, 2011, entrevista).

En las entidades bancarias si hemos tenido dificultades...**aún si yo demuestro las declaraciones del SRI de impuestos de 2 años, nada como no soy ciudadana ecuatoriana...los créditos negativos....**para abrir las cuentas pasamos nuestros trabajos...con un millón de referencias...pero nada... (Delia, 2011, entrevista).

Realmente lo que ganamos actualmente es para vivir... no nos permite tener muchas comodidades, debemos mantener a las familias de Cuba...**vivo al día...más si no tenemos opción a crédito ni en los almacenes...por el hecho de que no soy ciudadana...**no podemos comprar ni una televisión... (Delia, 2011, entrevista).

El tema de los créditos va más allá de un hecho comercial, como dice Bauman, en su obra “Entre turistas y vagabundos”, el segundo es un consumidor defectuoso; y en ese caso, es inútil para la sociedad. Al ser considerado inútil, es indeseado y firme candidato a la marginación, incluso a convertirse en chivos expiatorios de crímenes (Bauman, 2003).

Es importante reflexionar sobre los complejos elementos que forman parte de un proceso de inmigración, no solo como aspectos procesales o de carácter administrativo, sino como acciones en las que se ven involucrados seres humanos con mayor o menor nivel de vulnerabilidad en sus proyectos de vida y los de su familia. En ese sentido, la construcción y ejecución de la política migratoria contenida en paradojas irresolutas

como las revisadas en el presente capítulo, manifiestan sus efectos positivos o negativos en las y los inmigrantes.

A manera de conclusiones

Las percepciones de los inmigrantes cubanos en el Ecuador, sobre el trato de los servidores públicos encierran algunos contenidos discriminatorios. En algunos casos no existe una manifestación directa, en otros se plasma a través de acciones de denegación de trámites o de retardo injustificado en la entrega de documentos. Recordemos que en el capítulo tres, un servidor público manifestó tener más agilidad en el caso de inmigrantes inversionistas. Por otra parte, las representaciones sociales sobre los cubanos y las actuaciones fraudulentas en los trámites de regularización han retardado los mismos, debido a las acciones de comprobación y verificación de documentos implantadas recientemente.

El formalismo normativo y la implantación consecutiva de requisitos cada vez más difíciles de conseguir, han causado inseguridad sobre el futuro de la regularización de los solicitantes. En casos revisados, se ha evidenciado que la excesiva demora en la tramitación de algunas solicitudes ha causado la caducidad de otros documentos o de la misma estadía regular en el país. En otros casos, mientras se tramita un expediente se producen cambios que aumentan la complejidad en la obtención de la regularización sea por sus altos costos o por el cambio en las reglas del juego. En concreto, se ha revisado las experiencias de convalidación de títulos, realización de matrimonios o la obtención de la calidad de refugiado.

Las prácticas de los servidores públicos enmarcadas en representaciones sociales negativas sobre la población cubana, sumada a las paradojas normativas e institucionales, producen una dificultad extrema en la consecución de documentación necesaria para la regularización de inmigrantes. Esto produce desconcierto y frustración en los solicitantes que no encuentran forma legal para regularizarse y escogen formas alternativas para obtener la tan anhelada residencia. En la búsqueda de otras vías de regularización, se producen por una parte: a) acciones fuera de la ley; y en otros, b)

estafas por parte de personas o redes que aprovechan de la vulnerabilidad que causa la necesidad de regularización.

Las representaciones sociales se construyen en una doble vía y se fortalecen al formarse tanto en los servidores públicos como en la población receptora y hasta en los mismos inmigrantes. Como se pudo observar, la población cubana inmigrante llegada en un primer momento no quiere identificarse con aquella llegada en los últimos años; es más, existen ciertas representaciones sociales negativas del primer grupo sobre el segundo.

El espacio de ejercicio de las representaciones sociales se ve reflejado no solo en el nivel institucional. La sociedad ecuatoriana ha creado imaginarios negativos sobre la población cubana y estos han sido percibidos por los informantes en acciones diarias como: un saludo, la negación de empleos o de arriendos y otras acciones discriminatorias. Al contrastar el capítulo tres con el actual, existen algunas coincidencias en los contenidos de las representaciones sociales construidas sobre los inmigrantes cubanos, estos tienen relación con su supuesta agresividad y peligrosidad. En el caso de las mujeres, la percepción de algunos servidores públicos coincide con la de algunos ciudadanos que han dicho que ellas están relacionadas con la prostitución.

La dificultad para la obtención de documentos de residencia en el Ecuador, sumada a la pérdida de derechos en la natal Cuba, dejan a estos inmigrantes en un limbo jurídico que afecta directamente el ejercicio de derechos. Esta situación se agrava por las distorsiones en aspectos de conviabilidad como la búsqueda de un trabajo, de una vivienda y de otros aspectos de la vida social, que también están trastocados por representaciones sociales negativas con respecto a la población cubana.

El proceso de inserción social se produce en una atmósfera adversa que no pasa únicamente por un proceso traumático de asimilación y de choque cultural, sino que se desarrolla en un clima de discriminación, de prejuicios y de otras acciones que pretenden demonizar o inferiorizar a la población cubana.

CAPÍTULO V

DERIVAS DE LA INMIGRACIÓN CUBANA

Este estudio se desarrolló con la idea de evaluar a la política migratoria ecuatoriana, no solo desde su avance normativo sino desde las prácticas cotidianas aplicadas en el caso de la inmigración cubana presente en el Ecuador. Se analiza en primer lugar la construcción de representaciones sociales existentes en los servidores públicos presentes en los discursos institucionales. Por otra parte, se revisan las nuevas estrategias de los inmigrantes cubanos que buscan la regularización, sus trayectorias, los factores de discriminación, las autorepresentaciones, su condición migratoria y sus opciones, entre otras circunstancias.

Esta investigación se construyó a través de un objetivo general que explica los nexos entre las tendencias discursivas institucionales sobre la inmigración cubana y sus relaciones de poder, las representaciones sociales y el ejercicio de la política pública en materia migratoria. A través de mis objetivos específicos he buscado que la investigación de campo sirva para identificar los discursos institucionales comunes al servicio público migratorio en especial el tipo de prácticas en sus interacciones con la población cubana; además de identificar, si éstas se encasillan en parámetros securitistas o garantistas. Para contrastar lo citado, utilicé las entrevistas realizadas a los informantes, quienes a partir de las experiencias como población inmigrante cubana contribuyeron para develar algunas falencias en la ejecución de las políticas migratorias.

Por otra parte he pretendido mostrar la multiplicidad de políticas y acciones institucionales en materia migratoria existentes en el Ecuador, cuya variedad desdice mucho de una política gubernamental común que genera más bien conflictos al momento de su ejercicio. Ante la multiplicidad de políticas institucionales ha surgido una multiplicidad de estrategias de regularización desde lo legal (acciones contempladas en la ley), lo ilegal (acciones contrarias a la ley) y lo paralegal (acciones no contempladas en la ley que no recaen necesariamente en la ilegalidad).

En las fricciones institucionales, normativas y de ejercicio de la política, se pueden revisar las relaciones de poder en sus diferentes niveles, pues existen hechos inexplicables como la validez y aplicación de normas inferiores a la Constitución que atentan derechos de los inmigrantes.

Finalmente como parte de mis objetivos específicos, busqué identificar con el desarrollo del trabajo, las representaciones sociales construidas a partir de las prácticas institucionales y como éstas terminan por afectar o discriminar a los inmigrantes cubanos, no solo en su proceso de regularización sino en sus actividades diarias y en sus encuentros con la sociedad ecuatoriana. De dicho estudio surgen algunos hallazgos como: conflictos de identidad, las autorepresentaciones de los propios inmigrantes, los quiebres culturales o sociales y las percepciones de los inmigrantes cubanos respecto de los discursos y construcciones acerca de los “otros”.

Como resultado de los objetivos descritos, surgen varias conclusiones principales de la investigación: 1. Existe un abismo entre la normativa constitucional y las políticas migratorias; 2. Existe un abismo entre el discurso y las prácticas institucionales; 3. Las representaciones sociales se refuerzan y amplían en el ir y devenir de las prácticas migratorias y de los contextos sociales.

Existe un abismo entre la normativa constitucional y las políticas migratorias

Una de las paradojas revisadas a lo largo del presente trabajo, es la existente entre los contenidos constitucionales garantistas y la vigencia de una política migratoria incapaz de ejecutar las disposiciones favorables en materia de derechos para personas en movilidad humana. Como se aprecia a lo largo de las entrevistas, el ejercicio de derechos, la solicitud de trámites y otras actividades que involucren la interacción de inmigrantes con los servidores públicos, se ven constreñidas a la interpretación de la ley y a la discrecionalidad de los servidores públicos.

El ejercicio de las políticas migratorias en el Ecuador muestra varias incoherencias e inconsistencias. No se entiende porque existe un régimen de apertura

total a la inmigración extranjera y a la par se desarrollan planes de procesamiento y deportación en contra de los inmigrantes.

La ciudadanía universal es opacada por las prácticas discriminatorias de algunos servidores públicos que hacen distinciones sobre el origen nacional, al momento de atender peticiones o de realizar controle migratorios. Estas prácticas están cargadas de prejuicios y de representaciones sociales que no permiten eliminar aspectos diferenciadores como la ciudadanía; en ese sentido, no es igual el tratamiento que se da a un colombiano o cubano, que a un norteamericano o inglés, sobre quien no pesan estigmas negativos.

La igualdad material en materia de derechos humanos es indispensable, su ausencia se traduce en actos de discriminación; sin embargo, algunos servidores públicos han manifestado la voluntad de atender con mayor eficiencia a ciudadanos que vienen al país a invertir. El ingreso de población cubana al país también ha quedado relegado a la visión subjetiva de agentes migratorios que deciden a ojo de buen cubero sobre las características del buen migrante, de aquel que es digno de ingresar al país. En las entrevistas citadas, se dijo por ejemplo que ciertos cubanos que ingresan al país no tienen dinero en el bolsillo y bajo esos supuestos un servidor público les negó la entrada.

El derecho de libre movilidad como principio amplio y rector de una política pública anhelada, se ve anulado por prácticas que cierran las posibilidades de regularización de extranjeros residentes en el Ecuador. Tanto los costos de las visas como los requisitos que se piden se han complejizado y aumentado en los últimos años, con lo cual indirectamente se aplica una migración selectiva.

La no criminalización de seres humanos migrantes es otro de los postulados constitucionales; a pesar de ello, siguen los procesos de deportación y encarcelamiento de inmigrantes que hayan cometido infracciones migratorias. Existen fuertes representaciones sociales que ligan a los extranjeros con los actos de delincuencia y de violencia ocurridos en el país. Por otra parte, los mismos funcionarios públicos han

instalado prácticas ajenas a la ley, que les permita tener certeza sobre la veracidad de la documentación que presentan los inmigrantes cubanos, pues dentro de sus representaciones sociales se proyecta el alto grado de falsificaciones y fraudes cometidos por dicha población.

La evidencia de que no existe una política pública común en materia migratoria, constituye *per se* un grave problema para la seguridad jurídica y social de los inmigrantes, pues no saben qué hacer al momento de tramitar sus solicitudes de regularización, ya que al parecer las políticas institucionales últimamente responden a las coyunturas políticas y a las demandas sociales relacionadas con el tema de la seguridad.

La existencia de normas inconstitucionales y anquilosadas en materia migratoria producen una distorsión en el ejercicio de las políticas, pues en nuestra legislación coexisten normas garantistas y normas securitistas que se aplican de acuerdo a los contextos institucionales y personales. Recordemos que la tradición jurídica dominante en el país es aquella que se rige por el *habitus positivista* de respeto irrestricto a los mandatos de la ley, que deja de lado los principios de optimización estipulados en la Constitución de la República.

La extensión de derechos para las personas en movilidad humana estipuladas en la Constitución no fue medida con la seriedad del caso, no se proyectó ninguno de los resultados existentes en la actualidad. Jamás se programaron recursos físicos, humanos, tecnológicos y otros necesarios para responder adecuadamente a las demandas de los flujos migratorios actuales.

Los flujos migratorios y las prácticas no convencionales de regularización terminaron por desbordar las políticas públicas existentes, por desnaturalizarlas y en algunos casos por anularlas.

Existe un abismo entre el discurso y las prácticas institucionales

En la investigación encontramos criterios que reflejan la existencia de representaciones sociales sobre la población cubana, que indefectiblemente se reflejan en sus prácticas. En concreto se ha manifestado la duplicación de trámites que sirven para comprobar la autenticidad de los documentos presentados por los inmigrantes cubanos solicitantes de visas, en vista de las acciones fraudulentas y de hechos inusuales adoptados por los solicitantes cubanos. Existen prejuicios sobre la actitud hostil y la mala educación de la población cubana, que hacen que los servidores públicos los traten con ciertas reservas que se reflejan en la demora injustificada de sus trámites.

Son múltiples los criterios vertidos por los informantes de las instituciones públicas que contienen representaciones sociales negativas sobre la población cubana que se exteriorizan y trasladan entre sí. En el caso de los funcionarios del Ministerio Público por ejemplo, existe una opinión concordante con las expresiones de su máximo personero, quien públicamente se ha expresado contrario a la inmigración cubana. En ese sentido la tan anhelada imparcialidad del sector justicia, se ve trastocada por prejuicios que tarde o temprano afectarán las decisiones judiciales en las que se vean involucrados ciudadanos cubanos.

Los efectos de discursos emanados por autoridades como las del Ministro del Interior, inevitablemente recaerán en las actuaciones de la policía nacional. De hecho se ha podido constatar la existencia de planes y operativos dirigidos contra la población cubana en específico. Las actuaciones de los miembros de la policía nacional se ven revestidas de legitimidad por los discursos institucionales de sus máximos personeros; más aun, si son realizadas al amparo de órdenes basadas en normas de carácter administrativo.

Los casos citados son solo algunos de los varios ejemplos narrados a lo largo de la presente investigación. Lo relevante del tema es que las políticas públicas institucionales han respondido a hechos mediáticos como la masiva inmigración cubana

de los últimos años, a las innovadoras estrategias de regularización de la población cubana, a contenidos propios de cada institución, entre otras causas, pero no a una elaboración profunda que contemple los diversos y complejos aspectos que encierra el tema migratorio.

A lo largo del capítulo tres, se han revisado ciertas prácticas institucionales que redireccionan la aplicación de la política migratoria ecuatoriana en un sentido restrictivo de derechos que dificulta la obtención de documentos de regularización.

Las prácticas en ciertos casos nacen de las leyes de migración y extranjería, cuyos contenidos como hemos mencionado, responde a contextos de seguridad y no a los nuevos contenidos de derechos plasmados en la Constitución de la República de 2008. Respaldados en el formalismo normativo de las leyes, las instituciones han expedido resoluciones, acuerdos, decretos y otras normas de inferior jerarquía con contenidos aún más restrictivos que se imponen sobre la norma máxima.

Es importante destacar que las instituciones no son entes vivos; sus decisiones, sus actuaciones y hasta las omisiones, provienen de una persona natural que encabeza los procesos. En ese sentido, los contenidos subjetivos como las representaciones sociales y los prejuicios pre-existentes en los servidores públicos de alto o bajo nivel jerárquico, necesariamente se verán reflejados en las actuaciones institucionales. En las entrevistas de campo realizadas a los servidores públicos se puede observar un patrón común de representaciones sociales negativas sobre la población cubana. Esos prejuicios hacen que los trámites normales tengan una duración mayor a la establecida, dado que se han generado prácticas de verificación de documentos públicos, aumento de requisitos, y hasta de repetición de procesos ya aprobados con anticipación.

Ciertas prácticas institucionales en muchos de los casos resultan inconstitucionales y son incompatibles con los discursos garantistas emitidos por el gobierno y por algunas instituciones dedicadas a la protección de derechos como la SENAMI o la Defensoría del Pueblo. En ese caso se reflejan no solo las paradojas

normativas si no institucionales, ya que al parecer subsisten dos sistemas de políticas públicas en vigencia.

Las fricciones institucionales recaen en el ejercicio de los procedimientos migratorios, pues por un lado se ofrece entrada al país sin visa y por otro se cierra la entrada por ciertos formalismos tales como: una carta de invitación o la falta de recursos económicos para gastar o invertir en el Ecuador. Todas estas decisiones recaen en la discrecionalidad de una persona que como autoridad migratoria decide si una persona no nacional es digna de entrar o no al país.

Para el caso de las regularizaciones y de prórrogas en el tiempo de estadía en el país, ocurre lo mismo, la autoridad con plenos poderes es quien decide sobre el destino de un inmigrante, lo peor del caso es que la ley ampara las decisiones discrecionales; que por cierto, no son sujetas de revisión. No se contempla en las leyes vigentes la posibilidad de apelar una decisión de una autoridad que niegue la entrada al país, un tipo de visa o una prórroga.

Como se puede observar, las actuaciones de los servidores públicos pueden recaer en meras subjetividades que afectan la consecución de trámites que contienen proyectos de vida. Por lo dicho, la existencia de representaciones sociales en los servidores públicos respecto de la población inmigrantes cubana, afectarán de alguna manera las decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones.

Los juicios de valor afectan la imparcialidad con la cual deben actuar un operador migratorio. Las decisiones se originan en seres humanos cargados de emociones, sentimientos, pensamientos, y de otros elementos que están más allá de meras operaciones técnico-jurídicas.

Los imaginarios institucionales se reproducen en la sociedad

A lo largo del capítulo tres y cuatro de la presente investigación, se pudo apreciar que los procesos de formación y de reforzamiento de las representaciones sociales se

dan en una ruta de ida y vuelta. Eso significa que no solo se producen a nivel institucional, sino que se producen en otros espacios, incluyendo el la comunidad cubana en el Ecuador y el de la sociedad receptora.

Las representaciones sociales se han transmitido en acciones concretas que han reforzado los imaginarios sobre la población cubana. Temas como la supuesta peligrosidad se han traducido en acciones institucionales como: operativos policiales, deportaciones, exclusiones; por otra parte, las acciones de la sociedad ecuatoriana sobre la población cubana se reflejan en actos como: negación de empleos, negación de acceso a la vivienda, negación de créditos, entre otros.

Las representaciones sociales sobre las interacciones con la población cubana han calado a tal nivel, que se ha podido encontrar que algunos cubanos entrevistados han opinado negativamente sobre los recientes flujos migratorios de sus propios compatriotas. Si bien existen construcciones de lo que es un “buen cubano y de un mal cubano”, podemos decir que la segunda ha tenido más presencia en los medios de comunicación sensacionalistas; y han sido estos, quienes se han encargado de reforzar dichas representaciones con sus titulares.

Las representaciones sociales negativas sobre la población cubana, se han reforzado por una triada que parece consolidarse en los siguientes niveles: las representaciones institucionales existentes en los servidores públicos; las representaciones sociales transmitidas por los medios de comunicación; y, las representaciones sociales formadas en la población receptora sea esta cubana o ecuatoriana.

Los flujos discursivos se replican en las interacciones sociales e institucionales y van creando un canal de verdad que refuerza las representaciones sociales. Por un lado, los servidores públicos revestidos de autoridad legitiman sus acciones en criterios negativos que categorizan a la población cubana; por otro, la población receptora realiza acciones basadas en esas categorizaciones. Estas acciones producen una suerte de

normalización, en la que los servidores públicos y la población receptora no distinguen entre el “buen o el mal inmigrante”.

Las representaciones sociales existentes en los servidores públicos sobre la población cubana, se han transmitido a nivel interinstitucional. Las prácticas que restringen la posibilidad de regularizarse no son propias de las entidades encargadas de otorgar los visados. Instituciones como el Registro Civil, el ex CONESUP, el Ministerio de Relaciones Laborales, entre otras han insertado acciones que restringen el marco de acción de la población cubana. Los justificativos de las acciones restrictivas tomadas a nivel institucional, tienen su fundamento en la desconfianza que existe sobre la población cubana y los supuestos actos fraudulentos realizados en las interacciones institucionales. De hecho, los considerando de ciertas normas restrictivas como decretos y resoluciones institucionales, incluyen dichos fundamentos.

Las representaciones sociales no distinguen entre los comportamientos individuales y los colectivos, que se reducen a categorizar grupalmente sin diferenciación alguna. Es por eso, que existen generalizaciones sobre la población cubana que no distinguen entre los cubanos de la primera y segunda ola migratoria, los jóvenes o los viejos, los hombres y las mujeres, o entre el “buen y mal inmigrante”.

Finalmente, las representaciones sociales han encarnado negativamente en las prácticas institucionales y en las acciones de la vida cotidiana, mismas que se realizan sin instancias de reflexión o discernimiento. Dichas representaciones influyen negativamente en los proyectos de vida de la población inmigrante, produciendo situaciones de vulnerabilidad, estigmatización, discriminación y exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

Abric, Jean-Claude (2001). “Las representaciones sociales: aspectos teóricos, Prácticas sociales, representaciones sociales”. En *Prácticas sociales y representaciones*, Jean-Claude Abric (Comp.), México, Ambassade de France: Ediciones Coyoacán.

Álvarez, Silvia (2010). *Representaciones, saberes y gestión de los recursos naturales a nivel local*. Ecuador: Universidad Politécnica Abya-Yala.

Apadurai, Arjun (2001). *La modernidad Desbordada*, Dimensiones culturales de la globalización. Montevideo: Ediciones Trilce.

Araya, Sandra (2002). *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Costa Rica: ASDI-FLACSO.

Arribas, Juan José (2006). “La protección internacional de los migrantes frente a la xenofobia y el racismo”. En *Un mundo sin desarraigo: El derecho internacional de las migraciones*. Fernando Mariño (Comp.), Madrid: Catarata.

Auyero, Javier (2002). “Entrevista a Embajador de Cuba en Ecuador”. *Antropología Política*. Disponible en: http://movimientos.org/apcaribe/show_text.php3?key=6332 (visitada el 1 de julio de 2010).

Ayuso, Anna y Gema Pinyol (2010). “Causas, tendencias y políticas migratorias”. En *Derechos Humanos y Flujos Migratorios. Inmigración latinoamericana en España, el estado de la investigación*, Gema Pinyol (Comp.), BARCELONA: Fundación CIDOB.

Balibar, Étienne (2005). *Violencias, Identidades y Civilidad: para una cultura política global*. Brcelona: Gedisa.

BBC digital, “Corrupción en la nacionalización de cubanos en el Ecuador”. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100401_ecuador_cubanos_nacion_alizacion_red_corrupcion_jp.shtml (visitada el 20.01.2011).

Barabas, Alicia (2008). “Los migrantes indígenas de Oaxaca en los Estados Unidos”. En *Migración, Fronteras e identidades étnicas transnacionales*. Laura Velasco (Comp.), México: Eds. Miguel Angel Porrúa y el Colegio de la Frontera Norte.

Benavides, Gina y Gardenia Chávez (2009). *“Población colombiana en el Ecuador, aportes para su comprensión”*: Quito, Abya-Yala

Bonilla, Ricardo (2003). *Derechos Humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México*. México: UNESCO-SRE-Universidad Iberoamericana.

Bourdieu, Pierre (1985). *¿Qué significa Hablar?: Economía de los intercambios lingüísticos*, Madrid: Akal.

Bourdieu, Pierre (1991 y 2002). *Espíritus del Estado: Génesis y estructura del campo burocrático*, Barcelona, Gedisa.

Bourdieu, Pierre (2005). *El misterio del ministerio*, Barcelona: Gedisa.

Bozzolo, Raquel (2000). “La producción histórica de subjetividades. Los aportes de Michel Foucault”. En *Crisis del Sujeto contemporáneo*. Francisco Ferrara (Comp.), Buenos Aires: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Caggiano, Sergio (2008). “Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina”. En *Las migraciones en América Latina*. Susana Novick (Comp.), Buenos Aires: CLACSO.

Camargo, David (2003). *Lógicas del Poder y regulación de espacios*. Bogotá: Ed. UNIBIBLOS.

Canclini N.G (1989). *Culturas híbridas: Estrategia para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.

Chávez Gardenia y Zaida Betancourt (2007). “Presencia y percepciones de extranjeros en el Distrito Metropolitano de Quito y Políticas de Inmigración”. En *El tejido social invisible*. Quito: Ed. MDMQ.

Cicourel, Aaron (1975). *Discourse an text: Cognitive and linguistic process in studies of social structure*. Washington, Georgetown University.

Courtis, Corina y Santillán Laura (s/f). *Peruanos y coreanos: construcción de subjetividades inmigratorias desde la prensa*. Revista Identidad. Disponible en www.naya.org.ar/articulos/identi16.htm (visitada el 22.01.2011).

Deleuze, Gilles (1999). “¿Qué es un dispositivo?”. En *Michel Foucault Filósofo*. Balbier (Comp.), España: Gedisa.

De Lucas, Javier (2003). “Inmigración y Globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración”. En *Inmigración y Ciudadanía: perspectivas socio-jurídicas*. José Martínez de Pisón y Joaquín Giró (Comp.), España: Universidad de la Rioja.

Diario digital la Hora (2011). “Los migrantes cubanos”. Disponible en <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=1017084&idRegional=1> (visitado el 21.01.2011).

Diario digital Hoy (2011). “Sueño cubano o pesadilla ecuatoriana”. Disponible en:

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/%C2%BFsueno-cubano-o-pesadilla-ecuatoriana-368903.html> (visitado el 20.01.2011)

Espinosa, Roque (2004). *Paradojas y complejidades de la migración en el Ecuador en Globalización, migración y derechos humanos*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos PADH-UASB.

Feldman, Bianco (2011). “Caminos de ciudadanía: emigración, movilizaciones sociales y políticas del estado brasilero”. En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*. Bianco Bela Feldman (Comp.), Quito: FLACSO.

Foucault, Michel (1968). *Las palabras y las cosas Una arqueología sobre las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Foucault, Michel (1992). *El Orden del Discurso*. Buenos Aires: Ed. Tusquets.

Foucault, Michel (1994). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Ed. Alianza.

García, María Inés (2006). *Espacio y Poder*. México: Ed. Casa abierta al tiempo.

Giner, Salvador (2006). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Editorial Alianza.

Gontero, Natalia (2008). *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Ecuador: FLACSO.

Gonzales, Juan (2007). *Migración Internacional: efectos de la globalización y las políticas migratorias*. México: Universidad autónoma del Estado de México.

Guerrero, Fernando (1995). *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos*. Quito: Departamento de Movilidad Humana de CEE.

Guerrero, Gilda (2010). *Integrados o estigmatizados?: Migrantes en la prensa española (operación café, 2001-2002)*. Quito: Abya-Yala FLACSO.

Hall, Stuart (1997). “Significación, representación, ideología: Althusser y los debates post estructuralistas”. Tesis de maestría en ciencias sociales. FLACSO. Disponible en: <http://www.ramwan.net/restrepo/hall/althusser%20y%20los%20debates%20postestructuralistas.pdf> (visitado el 10.01.2011)

Herré Rom y Roger Lamb (1986). *Epistemología y Representaciones Sociales: Concepto y Teoría*. España: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://www.dialnet.uniroja.es> (visitado el 02.01.2011)
<http://conexioncubana.net/index.php?st=content&sk=view&id=8769&sitd=364> (visitado el 20.01.2011)

- Imbert, Gérard (1992). "Las representaciones de la violencia en los medios de comunicación". En *Los escenarios de la violencia: Conductas anómicas y orden social en la España actual*. Barcelona: Ed. Icaria
- Jelin, Elizabeth (2005). "Exclusión, memorias y luchas políticas". En *Cultura, política y sociedad, perspectivas latinoamericanas*. Daniel Mato (Comp.), Buenos Aires: CLACSO.
- Malgesini, Graciela (2009). "Evolución de las políticas europeas y españolas de migraciones". En *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Nicole Pérez y Alex Valle (Comp.), Ecuador: Ministerio de Justicia.
- Marín, Alina (2006). "Imaginarios migratorios argentinos e imaginación. Memoria social y politicidad en la Argentina contemporánea". Tesis de maestría en ciencias sociales con mención en Antropología, FLACSO.
- Mariño, Fernando (2006). *Un Mundo sin desarraigo: El derecho internacional de las migraciones*. España: Catarata.
- Mármora, Lelio (2004). *Derechos Humanos y políticas Migratorias en Globalización, migración y derechos humanos*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos PADH- UASB.
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, Lelio, (2003). *Derechos Humanos y políticas Migratorias*. Santiago, ver en www.celam.org/sepmov/derechos_humanos_migraciones.htm (visitado el 27.01.2011)
- Martínez, Soledad (2006). *Representaciones Sociales, Inmigración y Mujeres: Hegemonía y Polisemia*. Chile: Ed. Redalyc- Universidad del Bío-Bío.
- Mato, Daniel (2001). *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Meisch, Lynn A. (2002). *Andean Entrepreneurs, Otavalo Merchants and Musicians in the Global Arena*. Austin: Texas University Press.
- Moctezuma, Miguel (2009). "Morfología de las asociaciones de clubes de migrantes mexicanos en Estados Unidos". En *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección* Nicole Pérez y Alex Valle (Comp.), Quito: Ministerio de Justicia.
- Moscovici, Serge (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Editorial Huemul S.A.
- Navia, Cecilia (2007). *El análisis del discurso de Foucault*. México: Universidad Pedagógica de Durango.
- Niño, Raúl (2008). *Cognición y Subjetividades Políticas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ortiz, ANDRÉS, (2010). "Acerca del análisis del discurso en

contextos de antagonismo social”. En *Ciencia, política y poder, debates contemporáneos*. Mónica Mancero y Rafael Polo (Comp.), Ecuador: FLACSO.

Paladines, Jorge (2009). “Los otros y la política criminal de nosotros”. En *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Nicole Pérez y Alex Valle (Comp.), Quito: Ministerio de Justicia.

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo: criminalidad, exclusión e inseguridad*. Ecuador, Ecuador: FLACSO.

Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (2003). *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo*. México: FLACSO.

Raiter, Alejandro y Zullo Julia (2002). *Representaciones Sociales*. Buenos Aires: Eudeba.

Ramos, Patricia (2009). Entre la invisibilidad, el escándalo y la rutina: medios y familia en la migración internacional. Quito, Tesis de maestría, FLACSO.

Sanabria, Fabián (2009). *Ficciones sociales contemporáneas*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Santibañes, Gruber y Maiztegui Oña (2006). *Inmigración: Miradas y Reflejos-Historias, identidades y claves de intervención social*. España: Universidad de Deusto.

Sassen, Saskia (2003). *Los espectros de la Globalización*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Scott, James (2004). *Los dominados y el arte de la Resistencia: discursos ocultos*. México: ERA.

Taylor, Charles (2001). *Multiculturalismo y política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela, José Manuel (2002). “De migras y migraciones. Diásporas, ciudadanía y nación latinoamericana”. En *Diagnóstico y propuestas para el desarrollo cultural*. Néstor García Canclini (Comp.), México: Iberoamérica.

Van Dijk, Teun (1990). *La noticia como discurso: Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós.

Vasilachis, Irene (1998). “Discurso político y prensa escrita”. En *Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona: Gedisa.

Vila, Pablo (2000). “Introduction”. En *Crossing Borders, Reinforcing Borders Social Categories, Metaphors, and Narrative Identities on the U.S.-Mexico Frontier*. Austin. University of Texas Press.

Villa, Marta Inés (2008). “Políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia: una lectura desde las representaciones”. En *Las migraciones en América Latina*. Susana Novick (Comp.), Buenos Aires: CLACSO.

Viña, Martha (2008). *Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Colombia, Colombia: CORPORACIÓN REGIÓN.

Viviel, Adriana (2006). “Las representaciones en prensa de los/las inmigrantes colombianos/as en Ecuador (200-2004)”. Tesis de maestría en ciencias sociales-programa de Estudios Políticos, FLACSO.

Vertovec, Steven (2004). “Migrant Transnationalism and Modes of Transformation”. En *International Migration Review*. USA: Center for Migration Studies.

Zizek, Slavoj (2001). *El espinoso sujeto: El centro ausente de la antología política*. México: Paidós.

Zygmunt, Bauman (2003). *La globalización. Consecuencias Humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

ANEXO NÚMERO UNO:

- **Codificación de las entrevistas a servidores públicos**
- **Lista de entrevistas a informantes cubanos**

Tabla número uno: Codificación de las entrevistas a servidores públicos

INSTITUCIÓN/ Nro. Entrevistas	CÓDIGO
Ministerio Público/ 3	TH: MP
Defensoría del Pueblo/3	TH: DP
Dirección Nacional de Migración/3	TH: DM
Dirección General de Extranjería/3	TH: DE
SENAMI/3	TH: SE
Registro Civil Nacional/1	TH: RC
Casa de Movilidad Humana/ 1	TH: CM

Elaborado por: Alex Valle Franco

Tabla número dos: Lista de entrevistas a informantes cubanos (los apellidos y demás referencias se mantienen reservados por petición de los informantes)

Entrevistado	Fecha de entrevista
Alexander	15 de julio de 2011
Delia	20 de julio de 2011
Jorge Enrique	7 de agosto de 2011
Tania	7 de agosto de 2011
Gloria	15 de julio de 2011
Edenia	15 de julio de 2011
Jael	7 de agosto de 2011
Pedro	17 de julio de 2011
José Manuel	17 de julio de 2011

Elaborado por: Alex Valle Franco

ANEXO NÚMERO DOS:

**RESOLUCIÓN DEL REGISTRO CIVIL SOBRE REGISTRO DE
HIJOS DE EXTRANJEROS NACIDOS EN EL ECUADOR**

DIGERCIC-DAJ-2010-213

ING. HECTOR PAULO RODRIGUEZ MOLINA
DIRECTOR GENERAL.

CONSIDERANDO:

QUE: mediante Decreto Ejecutivo No- 331 publicado en el Registro Oficial 70 del 28 de julio del 2005, se crea el Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, por medio del cual faculta a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, ejercer la rectoría sobre dicho Sistema, otorgándole la competencia de **expedir procedimientos** que aseguren la consecución de los fines del Sistema Nacional.

QUE: el Artículo 247 de la Codificación del Código Civil indica que "Los hijos nacidos fuera de matrimonios podrán ser reconocidos **por sus padres o por uno de ellos**, y, en este caso, gozarán de los derechos establecidos en la ley, **respecto del padre o madre que les haya reconocido**".

QUE: el artículo en referencia claramente establece que el Reconocimiento de Hijo debe ser realizado **por sus padres o por uno de ellos**, no por supuestos padres.

QUE: en vista de que ciudadanos extranjeros aprovechándose de esta figura jurídica están reconociendo a niños ecuatorianos como hijos suyos, sin serlo, es de imperiosa necesidad, regularizar y asegurar que el acto del Reconocimiento de Hijos en el Ecuador sea efectuado por los verdaderos padres.

QUE: la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es la institución rectora de los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y de los actos y hechos constitutivos y modificatorios de los mismos.

QUE: la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación instituye que su Director General tendrá competencia nacional y le corresponderá organizar, ejecutar, vigilar y en general administrar todos los asuntos concernientes a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

En ejercicio de las atribuciones, que le confiere el Art. 2 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

RESUELVE:

Art. 1.- Disponer a todos los Directores Provinciales y Jefes Cantonales de Registro Civil, Identificación y Cedulación que el Acto de Reconocimiento de Hijo en aplicación del artículo 66 de la Ley de la materia, efectuado por ciudadanos extranjeros no regularizados se realizará temporalmente en la ciudad de Quito, previa la presentación de los siguientes requisitos:

a.- Copia íntegra de la partida de nacimiento de la persona a quien se va a realizar el Reconocimiento de Hijo.

b.- Presencia de la madre o padre ecuatoriano, con su respectiva cédula de ciudadanía o identidad en original y copia.

c.- Copia del certificado de votación de la madre o del padre, en original y copia.

d.- Pasaporte con visa vigente del ciudadano o ciudadana extranjero no regularizado que va a realizar el Reconocimiento de Hijo, en original y copia.

e. - Movimiento Migratorio actualizado del ciudadano o ciudadana extranjero no regularizado que realizará el Reconocimiento de hijo.

f.- Para los ciudadanos o ciudadanas que son nacionales de los países que forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (Decisión 593 Registro Oficial 385 de 7 de Agosto del 2001) y los nacionales de los países miembros del MERCOSUR (Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados del MERCOSUR de 29 de Octubre del 2008) presentarán, los documentos de identidad de cada país. llámese cédula de identidad o DNI, Documento Nacional de Identidad etc., más el Movimiento Migratorio actualizado.

g.- Dos testigos idóneos con sus respectivas cédulas de ciudadanía o identidad y certificado de votación en original y copia.

Art.2.- Para cumplir con este objetivo el Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación delegará por escrito a una funcionaria o funcionario de la Capital, oficina que se ubicará en el Edificio La Previsora Av. Amazonas y Naciones Unidas esquina.

Art.3.- Los Actos de Reconocimiento de Hijo que se efectúen a ciudadanos ecuatorianos, menores o mayores de edad, realizados, ante otra autoridad autorizada por la Ley, previa a la subinscripción o marginación en la respectiva partida de nacimiento en la Jefatura Parroquial, Cantonal o Dirección Provincial se requerirá que el reconociente extranjero no regularizado, presente su Movimiento Migratorio actualizado; a efectos de cotejar la época de concepción, acogéndose a lo que dispone el artículo 62 de la Codificación al Código Civil.

Art.4.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su expedición, sin perjuicio de su difusión por medios de comunicación y publicación en el Registro Oficial.

De la ejecución de la presente Resolución encárguese a los Directores Provinciales, Jefes Cantonales y Jefes Parroquiales de Registro Civil Identificación y Cedulación.

Dado en la sala de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, de la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano a

16 JUL. 2010


Ing. Héctor Paulo Rodríguez Molina
**DIRECTOR GENERAL DE REGISTRO CIVIL
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN**

QUITO

ANEXO NÚMERO TRES:

**RESOLUCIÓN DEL REGISTRO CIVIL SOBRE REGISTRO DE
HIJOS DE EXTRANJEROS NACIDOS EN EL ECUADOR**

DIGERCIC-DAJ-2011-014

**DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN**



RESOLUCIÓN No-DIGERCIC-DAJ-2011-

**ING. PAULO RODRÍGUEZ MOLINA
DIRECTOR GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN**

CONSIDERANDO:

Que, el Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación";

Que, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es la Institución responsable de la inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas residentes en territorio de la República y de los ecuatorianos residentes en el exterior, y su identificación y cedulaación. Tiene por finalidad específica organizar dichas inscripciones y otorgar cédulas de identidad y ciudadanía. Es el ente rector que regula y administra la base de datos de la información relativa a la filiación de todos los ecuatorianos y extranjeros residentes en el Ecuador. Consecuentemente, el Registro Civil es el organismo gubernamental encargado de proteger la identidad de todos los ecuatorianos;

Que, el Art. 248 de la Codificación del Código Civil establece que: "El reconocimiento es un acto libre y voluntario del padre o madre que reconoce";

Que, el Art. 249, Inc. Primero, del Código Ibidem, determina: "El reconocimiento podrá hacerse por escritura pública, o ante un juez y tres testigos, o por acto testamentario, o por la declaración personal en la inscripción del nacimiento del hijo, o en el acta matrimonial de ambos padres";

Que, el reconocimiento especial de hijo por uno de sus padres o por ambos, podrá otorgarse en cualquier tiempo ante un Jefe de de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital de provincia o de la cabecera cantonal, de conformidad con el Art. 66 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación;

Que, el Art. 542 del Código Penal, manifiesta: "Serán reprimidos con reclusión menor de tres a seis años, los culpados de sustitución de un niño por otro; o de suposición de un parto; o de usurpación del estado civil de una persona";

Que, con la finalidad de aplicar el derecho de identidad contemplado en la Constitución de la República del Ecuador -Art. 66 numeral 28- y otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, y toda vez que se ha desnaturalizado el alcance y espíritu de la ley respecto de los reconocimientos de hijos ecuatorianos por parte de ciudadanos extranjeros, el Director General de la Entidad, de conformidad con el Art. 2 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación tiene facultad para organizar,

**DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN**



ejecutar, vigilar y, en general administrar todos los asuntos concernientes a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación;

Que, es necesario y urgente encontrar una alternativa de solución, capaz que permita ejercer el derecho al acto de reconocimiento de hijo por parte de ciudadanos extranjeros, precautelando, a la vez, la seguridad jurídica de la filiación paterna y materna de las personas reconocidas; y,

En ejercicio de las potestades concedidas por los Arts. 2 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, y 21 del Decreto Ejecutivo No. 8 publicado en el Registro Oficial No. 10 de fecha 24 de agosto del 2009, esta Dirección General,

RESUELVE:

Art. 1.- JEFATURAS DE REGISTRO CIVIL DESIGNADAS PARA EFECTUAR EL RECONOCIMIENTO DE HIJO.- Disponer a todos los Directores Provinciales, Jefes Cantonales y Jefes Parroquiales de Registro Civil, Identificación y Cedulación que el acto de reconocimiento de hijo por parte de **ciudadanos extranjeros en situación regular y los extranjeros cuya fecha de permanencia legal en el país constante en su pasaporte ha caducado, así como aquellos extranjeros que por su condición migratoria no puedan presentar el certificado de movimiento migratorio**, en aplicación de los Arts. 2 y 66 de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, se realizará únicamente en las Direcciones Provinciales de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil).

En lo que respecta a la Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Pichincha, los reconocimientos se efectuarán mediante delegación de su titular a un funcionario de la Entidad, quien laborará en la instalación de la Matriz de Registro Civil, ubicada en la Av. Amazonas N37-61 y Naciones Unidas, esquina, de esta ciudad de Quito.

Mientras tanto que en la Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Guayas, se lo realizará en su instalación principal, ubicada en la Av. 9 de Octubre, entre Pedro Carbo y Pichincha de la ciudad de Guayaquil.

Art. 2.- REQUERIMIENTO ADICIONAL PARA RECONOCIMIENTO DE HIJO.- Para efecto de dar cumplimiento al Art. 1 de la presente Resolución, se dispone que en los actos de reconocimiento de hijo que efectuaren los ciudadanos extranjeros mencionados en el Art. 1 de la presente Resolución en las Oficinas de Registro Civil, así como, previo a la subinscripción o marginación en la respectiva partida de nacimiento en la Jefatura Parroquial, Cantonal o Dirección Provincial de Registro Civil, Identificación y Cedulación -cuando se realizare por otra de las formas de reconocimiento que manda la ley-, los reconocientes extranjeros en situación regular, presentarán su Movimiento Migratorio actualizado, tendiente a cotejar la época de concepción, acogiéndose a lo que dispone el artículo 62 de la Codificación del Código Civil. Igual requerimiento será para los extranjeros cuya fecha de permanencia legal en el país constante en su pasaporte ha caducado.

**DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN**



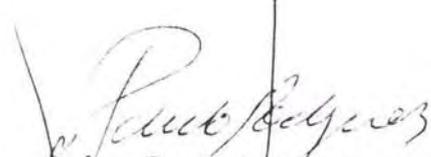
En el evento de que estos últimos no puedan presentar el certificado de movimiento migratorio, en su lugar presentarán declaración juramentada respecto a la fecha de su ingreso al país, el tiempo de su permanencia ininterrumpida en el Ecuador, y los demás datos concernientes al acto jurídico del reconocimiento de hijo; declaración juramentada que conlleva, en caso de falsedad, la pena prescrita para el delito de perjurio.

Art. 3.- DEROGATORIA.- Se deroga la Resolución No. DIGERCIC-DAJ-2010-000213 de fecha 16 de julio del 2010.

La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de la fecha de la publicación en el Registro Oficial.

De la ejecución de la presente Resolución encárguese los señores: Director/a Técnico/a de Registro Civil, Directores/as Provinciales, Jefes/as Cantonales y Jefes/as Parroquiales de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Dado en esta ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a


Ing. Paulo Rodriguez Molina
**DIRECTOR GENERAL DE REGISTRO
CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION**