

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2017-2018

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

La convivencia entre control y derechos humanos en la gobernabilidad de las migraciones: el  
caso de la población migrante cubana en Ecuador

Michelle Gabriela Quintana Huilcapi

Asesora: Martha Cecilia Ruiz

Lector: Alex Iván Valle F.

Quito, marzo de 2020

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	V
<b>Agradecimientos</b> .....	VI
<b>Introducción</b> .....	1
Metodología.....	5
<b>Capítulo 1</b> .....	8
Acercamiento teórico a las políticas migratorias desde el modelo de gobernabilidad de las...8	
migraciones .....	8
Las brechas e incoherencias de la política pública .....	8
Categorías, subjetividades y efectos de las políticas públicas .....	10
Gobernabilidad de las migraciones: cooperación regional y global para implementar .....	12
políticas de “apertura regulada” .....	12
<b>Capítulo 2</b> .....	17
La inmigración cubana en el contexto de la transformación de la política migratoria en.....	17
Ecuador.....	17
“¿Todos son bienvenidos?” Ciudadanía universal, libre movilidad y selectividad.....	17
migratoria.....	17
Los flujos migratorios cubanos frente a la respuesta estatal ecuatoriana y los cambios.....	24
del aperturismo a la restricción.....	24
<b>Capítulo 3</b> .....	29
Las experiencias de los migrantes cubanos en Ecuador: entre el aperturismo y las.....	29
restricciones migratorias .....	29
La decisión de emigrar a Ecuador y la “libre movilidad” .....	29
Reconocimiento profesional e inserción laboral: “el tema de la homologación era un.....	33
atractivo porque era relativamente fácil, sin costo” .....	33
El proceso de regularización: “Se le ha dado a la política migratoria de regularización .....	35
un enfoque segmentado, no es igual para todas las nacionalidades” .....	35
Permanecer en Ecuador o emprender hacia nuevas rutas: “Todo el mundo está.....	39
esperando aquí a ver qué pasa para luego seguir su camino” .....	39
<b>Capítulo 4</b> .....	41
Dos miradas divergentes acerca de la política migratoria ecuatoriana .....	41
La reimposición de visas de turismo: ¿protección por medio de la exclusión? .....	41
El proceso de deportación: “Cada día que pasa me duele en los huesos” .....	46

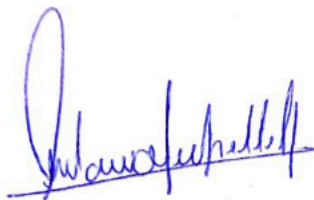
<b>Conclusiones .....</b>	<b>61</b>
<b>Lista de referencias .....</b>	<b>63</b>

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Michelle Gabriela Quintana Huilcapi, autora de la tesina titulada “La convivencia entre control y derechos humanos en la gobernabilidad de las migraciones: el caso de la población migrante cubana en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2020



Michelle Gabriela Quintana Huilcapi

## **Resumen**

A partir del estudio de la política migratoria ecuatoriana, la cual está compuesta por una legislación que proclama la defensa de los derechos humanos de la población migrante, mientras implementa medidas que de forma selectiva han ido restringiendo el ingreso y permanencia a ciertas nacionalidades, este trabajo concibe una convivencia y articulación entre perspectivas aperturistas y restrictivas en el manejo de las migraciones. Desde el análisis de las medidas implementadas para dar respuesta a los flujos inmigratorios provenientes de Cuba, se concibe que el Estado ecuatoriano lejos de aplicar una política migratoria “disidente” y “progresista”, ha adoptado una política que se alinea con el modelo global de control de las migraciones. Así, evidenciando rupturas y continuidades con la visión securitista que regía las migraciones con la Ley de Migración y Extranjería del período dictatorial, desde la perspectiva de la población inmigrante, se analizan los efectos que esta política ha generado en sus procesos migratorios y a la vez, se expone su percepción acerca del modelo de “puertas abiertas” que los motivó a migrar hacia el Ecuador.

## **Agradecimientos**

Mi gratitud a todas las personas que contribuyeron con sus ideas y análisis durante la elaboración de esta tesina. En especial, mi sincero agradecimiento a las personas que abrieron su corazón para contarme sus relatos personales y sus experiencias más íntimas durante sus trayectos migratorios. En donde quiera que se encuentren ahora, les deseo solo lo mejor.

## **Introducción**

Las políticas migratorias en contextos Sur-Norte han acaparado la atención mediática y académica, ocasionando que se invisibilicen aquellas políticas implementadas para responder y controlar las migraciones Sur-Sur. En el caso de Sudamérica, los análisis se han desarrollado en la última década, en el contexto del “giro a la izquierda”, evidencian visiones excesivamente optimistas que hablan de las “progresistas” leyes migratorias adoptadas desde inicios de siglo en la región; en cambio, son todavía limitados los análisis sobre la convergencia entre antiguas y nuevas prácticas de control migratorio y la manera en que las actuales políticas migratorias se asientan ahora, tanto en la necesidad de salvaguardar la seguridad nacional, como en la voluntad de proteger los derechos de los migrantes. Es justamente esta convivencia entre enfoques securitista y proteccionista la que pretendo analizar en este trabajo.

Las nuevas leyes migratorias de América del Sur sin duda muestran importantes rupturas con el pasado, pero también continuidades con los lineamientos restrictivos y securitistas que caracterizaron las leyes de migración adoptadas durante las dictaduras militares de las décadas del 70 y 80 del siglo pasado. Estas leyes se basaron en la doctrina de la seguridad nacional y concibieron a los inmigrantes como una amenaza. La transformación “aperturista” y asentada en un enfoque de derechos humanos ha tenido lugar con el surgimiento de gobiernos de izquierda o centroizquierda, como es el caso de Uruguay, Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador (Acosta y Feline, 2015).

En el caso de Ecuador, es a partir del gobierno encabezado por el presidente Rafael Correa que se producen los cambios más importantes en materia de políticas migratorias. Estos cambios se reflejan desde la misma Constitución ecuatoriana, adoptada en 2008, donde sobresale un enfoque garantista de derechos. Así, el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho a migrar y establece que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Asimismo, en el artículo 416 numeral 6 se “propugna el principio de ciudadanía universal; la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”.

Los principios y propuestas de la Constitución ecuatoriana se materializaron en decisiones concretas que se adoptaron incluso antes de que la Constitución entre formalmente en vigor. Así, en junio de 2008 se retiró la visa de turismo para ciudadanos de todas las nacionalidades del mundo, en aplicación al principio de *libre movilidad*. Después de esa fecha, los flujos migratorios que llegaron al país siguieron siendo en su mayoría transfronterizos, es decir, desde Colombia y Perú, pero además se incrementaron los movimientos provenientes de países caribeños como Cuba y Haití y extra continentales (África, Asia y Medio Oriente).

La decisión del gobierno ecuatoriano de eliminar el requisito de visas de turismo a todas las nacionalidades del mundo fue un intento por distanciarse de políticas migratorias hegemónicas a nivel mundial y mostrar una postura disidente, “progresista” y aperturista. Sin embargo, esta postura no ha estado libre de tensiones, paradojas y contradicciones, como mostraré en esta tesina.

Por su parte, la trata de personas y el tráfico de migrantes son temas que ocupan un lugar central en la política migratoria ecuatoriana. Ambas problemáticas son consideradas como modalidades de migración “ilegal” y “desordenada” que ponen en riesgo la integridad de los migrantes y vulneran sus derechos mientras que, atentan contra la seguridad de los Estados. Así, con el fin de combatir estas problemáticas y proteger a las potenciales “víctimas”, se han legitimado acciones de control y restricción migratorio (Ruiz y Álvarez, 2017). Entonces, siguiendo esta visión, el Estado ecuatoriano en 2010 volvió a imponer visas de turismo para ciudadanos de nueve países de Asia, África y Medio Oriente. La medida se justificó como un “acto humanitario, de prevención, para evitar la utilización de Ecuador como puente en tránsito hacia terceros países por parte de bandas internacionales” (Pronunciamento oficial del Subsecretario de Asuntos Migratorios, Leonardo Carrión).

El análisis del presente trabajo se enfoca en el caso de los flujos migratorios de personas cubanas hacia Ecuador, los cuales se incrementaron a partir del retiro del requisito de visas en 2008. Desde entonces, el Ecuador se convirtió en el destino de muchos cubanos y cubanas, quienes vieron en el país muchas oportunidades. Sin embargo, sus experiencias en el Ecuador denotan exclusiones y restricciones que han limitado su permanencia y desarrollo en el país. Previo a la reimposición del requisito de visas, en 2013 el Estado ecuatoriano exigió a los ciudadanos cubanos presentar una carta de invitación para ingresar al país y a partir de esto, se ha utilizado un lenguaje de derechos humanos para justificar la adopción de medidas



restrictivas frente a este grupo de migrantes. La implementación de mayores requisitos para la homologación de títulos profesionales, limitaciones para contraer matrimonios entre personas cubanas y ecuatorianas así como, una serie de controles migratorios, detenciones y deportaciones han sido algunas de las acciones tomadas por el gobierno ecuatoriano (Correa, 2014). De esta forma, se visibilizan las tensiones entre los compromisos del Estado ecuatoriano frente a la integración regional, la “ciudadanía latinoamericana y caribeña” y el principio de “libre movilidad”, por un lado, y las acciones de control y restricción migratoria, por otro. Muestra además el rol que juegan los temas de trata y tráfico en la agenda migratoria regional e internacional (Magliano y Clavijo, 2011), como explicaré más adelante.

La migración cubana en Ecuador antes de 2008 no era significativa, estaba compuesta de profesionales, principalmente médicos, que llegaron al Ecuador en el marco de los convenios de cooperación entre los gobierno de Ecuador y Cuba. Fue con la eliminación de visas de turismo que se incrementó este flujo de inmigrantes, pero aun así, no representaban un número elevado de personas. Asimismo, las medidas restrictivas impuestas para responder a estos nuevos movimientos inmigratorios que ingresaban al Ecuador desde Cuba, ocasionaron repercusiones en estos flujos, como el hecho de que los movimientos que en un primer momento fueron relativamente estables se tornaron, en gran medida, en movimiento de tránsito. Es decir, tal como explica Góngora-Mera, Herrera & Müller (2014), las políticas migratorias, aperturistas en un primer momento y selectivas y restrictivas después, ocasionaron consecuencias inesperadas en las experiencias migratorias.

El objetivo de este trabajo es analizar de manera crítica la política inmigratoria que está vigente en Ecuador desde 2008, resaltando cómo el giro hacia el aperturismo y el enfoque centrado en los derechos humanos se ha combinado con medidas de control migratorio y restricción selectiva de migrantes. Por tanto, el presente trabajo busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se entienden las acciones de exclusión y restricción migratoria en un Estado como Ecuador que promueve los derechos de las personas migrantes desde su Constitución y a través de principios como la “libre movilidad” y la “ciudadanía universal”?

- ¿Qué repercusiones ha tenido en la comunidad inmigrante cubana en Ecuador la aplicación de políticas migratorias cambiantes y que muestran una convivencia entre enfoques aperturistas y restrictivos?

El análisis que se desarrolla en esta investigación se apoya en una literatura crítica acerca del estudio sobre las políticas públicas de manera general y sobre las políticas migratorias en particular. En este sentido, análisis como el de Shore (2011), muestran los aportes que las ciencias sociales, y la antropología de manera particular, ha hecho al estudio de las políticas públicas, a partir de lo cual, se plantea la existencia de brechas entre la formulación de políticas y lo que realmente se llega a aplicar y a adoptar por parte de la sociedad, en una suerte de proceso que no es coherente ni lineal, contrario a lo que plantean las posturas tradicionales en el estudio de las políticas públicas. El caso ecuatoriano muestra estas brechas. Los principios vanguardistas de ciudadanía universal y libre movilidad, incorporados en la Constitución de 2008, denotaron un avance importante en materia migratoria e integración. Estos principios estuvieron guiados por un enfoque de igualdad de derechos e inclusión, alejándose de la noción de ciudadanía fundamentada en el concepto de nacionalidad; sin embargo, su aplicación lejos de cumplir con estos preceptos se configuró de forma selectiva, para dar paso a ciertos flujos migratorios y restringir otros (Góngora-Mera, Herrera & Müller, 2014; Freier, 2017).

A su vez, según los aportes de Gil (2010), las lógicas de selección, diferenciación y exclusión adoptadas como parte de las políticas migratorias, aún de aquellas que promocionan la integración, son configuradas para construir al Estado desde un enfoque securitista que otorga derechos y privilegios a grupos con características económicas, raciales, nacionales, profesionales específicas. Así, en el caso de la población cubana en Ecuador, las políticas restrictivas causaron efectos en los flujos migratorios y en la cotidianeidad de las personas migrantes y esto, tal como lo plantea Hollifield (2006), muestra que las políticas migratorias no solo controlan los movimientos migratorios sino que incluso llegan a causar efectos en las experiencias de los migrantes, moldeando sus experiencias migratorias e influenciando sus proyectos, delineando rutas y trayectos.

Mi análisis propone rebasar los análisis dicotómicos que conciben un modelo centrado en el control migratorio como opuesto y excluyente de otro basado en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. Entonces, considerando que en el caso ecuatoriano se han

aplicado acciones de apertura migratoria y a la vez imposición selectiva de medidas restrictivas y excluyentes, se plantea que el sustento ideológico de esta convivencia de dos enfoques se basa en el modelo de la *governabilidad migratoria*. Domenech (2013) sostiene que la gobernabilidad de las migraciones es el mecanismo mediante el cual se concilia la lógica de soberanía nacional con el enfoque de derechos humanos, para así materializar nuevas formas de control de las migraciones. Es decir, es desde el discurso de la protección y la defensa de los derechos de los y las migrantes que los Estados y organismos supranacionales justifican y aprueban medidas de control, como la imposición selectiva de visas, mayores controles fronterizos e incluso las deportaciones. De igual forma, Domenech (2013:02) sostiene que la perspectiva de gobernabilidad de las migraciones “se ampara en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación”. En este sentido, las categorías de derechos humanos y seguridad se aproximan para consolidar una política de “control con rostro humano” (Domenech, 2013) que nos permitiría entender ciertas prácticas estatales que aparentemente se contraponen entre sí y que al aplicarlas determinan una diferenciación entre las migraciones “deseables” e “indeseables”, “beneficiosas” y “riesgosas”, y demás categorías que muestran un manejo selectivo de las migraciones.

Así también, este análisis se apoya en reflexiones de autores como Clavijo y Magliano (2011), Ruiz y Álvarez (2017) y Aradau (2004), que plantean que los temas de tráfico de migrantes y trata de personas se han vuelto centrales para explicar y justificar acciones restrictivas por parte de los Estados, en una lógica de combate a la criminalidad y las “redes mafiosas” cuya finalidad, según el discurso oficial, es la protección de los derechos humanos de la población migrante. Asimismo, tomo la noción de “excluir para proteger” de Ruiz y Álvarez (2017), para analizar la lógica de selectividad desde la cual, ha actuado el Estado ecuatoriano, para excluir y restringir flujos migratorios específicos mientras que promueve la protección de derechos humanos de la población y la defensa de la seguridad nacional.

### **Metodología**

Esta investigación es de carácter cualitativa y se desarrolló a través de tres estrategias metodológicas. En primer lugar, se llevó a cabo un análisis documental que explique la política migratoria adoptada por el gobierno ecuatoriano desde 2008 y plasmada en leyes y decisiones gubernamentales que se han expresado a través de acuerdos y decretos puntuales. Con la aplicación de la primera estrategia se busca conocer la legislación ecuatoriana con

respecto a la migración, con el fin de contrastar las decisiones gubernamentales con los discursos que las justifican. Lo que nos lleva a la segunda estrategia, un análisis discursivo de las declaraciones y argumentaciones que los actores gubernamentales dieron a la prensa nacional e internacional para explicar y justificar las medidas tomadas frente a los recientes flujos migratorios hacia Ecuador, especialmente aquellos provenientes de Cuba. En tercer lugar, se realizaron entrevistas a profundidad a cinco personas cubanas, cuatro hombres y una mujer. Tres de ellos prefieren mantenerse en el anonimato y, por tanto, se utilizarán seudónimos para nombrarlos. Una de las personas entrevistadas fue expulsada del Ecuador durante la deportación masiva que tuvo lugar en julio de 2016 y al momento permanece en Cuba; la comunicación que se mantuvo fue a través de mensajes escritos por Whatsapp. Las edades de los informantes oscilan entre los 30 y 45 años, el nivel de instrucción de cuatro de ellos es superior mientras que uno cuenta con nivel medio.

Los aportes de los informantes sirvieron para conocer los efectos que han generado las decisiones gubernamentales en la inmigración proveniente de Cuba, en los proyectos migratorios y en la cotidianidad de los migrantes cubanos. Se busca conocer las percepciones y realidades sobre su situación y la forma en la que se vivió su proceso migratorio desde su salida de Cuba. A su vez, se busca indagar cómo influyó la política migratoria ecuatoriana en los procesos de inserción social, laboral, así como sobre los procesos de regularización. También, se hizo énfasis en el proceso de deportación para conocer desde la experiencia vivencial, los efectos de esta decisión gubernamental, desde el momento de la detención hasta la situación actual en Cuba. Las entrevistas se basaron en preguntas abiertas que permitieron a los informantes introducir sus temas y preocupaciones prioritarias. Para acceder a los/las informantes, se utilizó la técnica bola de nieve a partir de los contactos que se puedan establecer a través de Yanitza, mujer cubana, abogada, asesora legal de la Unidad Gestión de Movilidad Humana del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha, quien ha colaborado en investigaciones sobre esta temática previamente.

El presente documento está organizado en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se realiza un análisis teórico en donde se establecen las herramientas conceptuales que se utilizarán para analizar los hallazgos de la investigación. El análisis parte desde los debates recientes sobre el estudio de las políticas públicas para pasar al análisis de las particularidades de las políticas migratorias y con ello, estudiar los conceptos que componen el enfoque de gobernabilidad de las migraciones.

En el segundo capítulo se describe el contexto de la política migratoria ecuatoriana que inicia con la transformación legal de la Constitución en 2008 y que paulatinamente fue cambiando y adoptando rasgos más restrictivos y excluyentes frente a ciertas nacionalidades. Se describen también, las características de los flujos inmigratorios cubanos hacia Ecuador y la respuesta del Estado ecuatoriano frente a estos flujos, con la aplicación de medidas aperturistas en un primer momento y restrictivas después.

En los capítulos tres y cuatro se desarrollará la interpretación de los hallazgos del estudio realizado. El capítulo tres mostrará la influencia que ha tenido la ambivalente política migratoria ecuatoriana en las distintas etapas de la experiencia migratoria de las personas entrevistadas, desde su decisión de emigrar hacia Ecuador, los procesos de regularización, inserción laboral y social, hasta la decisión de permanecer en este territorio o continuar su trayecto hacia otros países.

En el capítulo cuatro se mostrarán las divergencias en la percepción que tiene por un lado, el gobierno ecuatoriano y por otro, la población migrante cubana, acerca de las acciones restrictivas aplicadas como mecanismos de “protección”. Finalmente, se expondrán las conclusiones a las que se llegó al finalizar la investigación.

## Capítulo 1

### Acercamiento teórico a las políticas migratorias desde el modelo de gobernabilidad de las migraciones

El presente capítulo busca hacer un acercamiento a la literatura y los debates recientes sobre el estudio de las políticas públicas de manera general y las políticas migratorias de manera más particular, con el fin de analizar políticas migratorias ambivalentes y paradójicas que lejos de ser lineales y coherentes son dicotómicas y cambiantes. En este sentido, inicio analizando los debates que han surgido en relación con las políticas públicas de manera general para posteriormente, analizar las políticas migratorias y destacar los conceptos que componen el enfoque de gobernabilidad de las migraciones.

Me apoyo en análisis que explican críticamente cómo se formulan e implementan las políticas migratorias en momentos y contextos particulares, poniendo especial énfasis en las categorías que estas políticas construyen y en los efectos que provocan. Con estos insumos intento explicar cómo surge el modelo de gobernabilidad migratoria, como un marco global que ha servido para gestionar las migraciones de manera similar en diferentes regiones del mundo, que se articula desde la formulación de políticas migratorias aparentemente integrales, pero donde prevalece un enfoque restrictivo y selectivo, y que se posiciona con la cooperación de diferentes Estados y otros actores tanto nacionales como internacionales. En este sentido, se destacarán dos ejes: por un lado, selectividad y por otro, la cooperación.

#### Las brechas e incoherencias de la política pública

Desde posturas críticas de autores como el antropólogo Cris Shore (2011) se cuestionan las visiones tradicionales en torno a las políticas públicas, percibidas como soluciones puramente técnicas, racionales y apolíticas, y porque estas:

(...) tienden a conceptualizar los procesos de formulación como procesos lineales y que vienen de arriba hacia abajo, que comienzan con la formulación y termina con la implementación: una cadena lógica de eventos que empieza con un texto y finaliza con su conversión en legislación; posteriormente es traducida a medida que desciende por la cadena de mando de varios niveles administrativos [...] hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente (Shore 2011, 28).

De acuerdo con Shore (2011) una aproximación etnográfica al estudio de las políticas públicas ayuda a entender y reconocer que la formulación de las mismas es una “actividad sociocultural” y por tanto, no solo técnica, la cual requiere de un acercamiento profundo con los procesos sociales cotidianos, con los “mundos de sentido” y con las prácticas culturales. Entonces, el análisis de las políticas públicas implica “dar sentido” a las variadas y contrapuestas definiciones, interpretaciones e intereses que tienen los diferentes actores inmersos en este proceso. A su vez, Shore (2011) resalta la naturaleza “política” que compone a las políticas públicas, siendo “fenómenos políticos”, esta naturaleza se esconde detrás de discursos racionales, objetivos y legales a través de los cuales son expuestas y justificadas.

Es en este sentido que se cuestiona el supuesto racionalismo en el proceso de formulación de las políticas públicas, así como la idea de que este proceso sea lineal o siga una cadena lógica de eventos que inicia con una declaración para luego convertirse en legislación “adoptada” y “aceptada” por la sociedad. Lejos de este modelo ideal y mecánico, en la práctica se evidencian brechas entre la formulación y lo que realmente se llega a aplicar y a adoptar por parte de quienes están directamente a cargo o tienen peso en la formulación e implementación de las políticas públicas: autoridades estatales, “expertos” nacionales e internacionales, financiadores, etc. Más aún, se plantea la existencia de una desconexión entre los formuladores de políticas y las realidades sociales, marcando así políticas poco funcionales que no se ajustan verdaderamente a las necesidades de la población y que, por ende, podrían ocasionar efectos inesperados o contrapuestos al objetivo con el que inició el proceso de formulación (Shore, 2011).

Este mismo análisis crítico puede ser aplicado a la formulación e implementación de las políticas públicas en materia migratoria. Así, la política migratoria ecuatoriana adoptada desde 2008 y entendida en este trabajo como una práctica sociocultural y política, y no como simple respuesta técnica, siguiendo a Shore, ha sido sumamente cambiante y ha reflejado las posiciones e intereses diversos entre actores estatales y otros actores políticos, e incluso las divergencias dentro del mismo Estado. Como se explicará en el siguiente capítulo, las críticas internas e internacionales a la “política de puertas abiertas” del gobierno ecuatoriano motivaron cambios importantes y además evidenciaron las brechas entre lo que dice el texto de una Constitución garantista y con un fuerte enfoque de derechos humanos, y una práctica diaria selectiva y muchas veces más controladora que protectora, sobre todo en el caso de ciertos grupos de inmigrantes.

De esta forma, es posible comprender la complejidad existente en el proceso de formulación de políticas públicas ya que, se trata de un proceso en el cual, las fuerzas políticas interfieren y en donde los intereses y percepciones ejercen influencia. Así, al ser una actividad que requiere de una comprensión absoluta de las realidades sociales, las políticas formuladas desde visiones “racionales”, crean amplias brechas entre los textos legislativos y su aplicación, lo cual interfiere en la vida de las personas.

### **Categorías, subjetividades y efectos de las políticas públicas**

Shore (2011, 36) sostiene que “a través de las políticas los individuos son objetivados y les son dadas categorías”, pues a través de la formulación de las políticas públicas, el Estado construye identidades, subjetividades y nuevos tipos de sujetos políticos. En el caso de las políticas migratorias, por ejemplo, éstas definen categorías como “ciudadano” y “no ciudadano”, “migrante regular” e “irregular”, “visitante” y “residente”. De esta forma, las políticas generan categorizaciones y clasificaciones que sirven para regular y organizar las sociedades así, las políticas establecen lineamientos, normas y directrices que moldean la vida como ciudadanos, el comportamiento como individuos e incluso, definen y regulan las relaciones sociales.

Las políticas inciden en todos los aspectos de la vida de las personas desde el ámbito privado hasta todo aquello que repercute en la colectividad. Asimismo, en materia migratoria, las políticas regulan a las poblaciones migrantes y construyen subjetividades acerca del “otro”, “el extranjero”, se genera una clasificación entre grupos de migrantes o nacionalidades, quienes no son bienvenidos y aquellos que sí lo son. Es en función de esta construcción que se aplican medidas restrictivas que impiden ciertos flujos migratorios y otras, aperturistas que, en cambio, los promueven.

En este sentido, Gil (2010) sostiene que aún las políticas inmigratorias diseñadas para propiciar la integración son utilizadas para construir a la nación desde un enfoque securitista en función de lógicas de selección, diferenciación y exclusión. A través de políticas inmigratorias, esta lógica discriminatoria privilegia a grupos que cumplen con características económicas, raciales, nacionales, profesionales y sobre quienes se atribuye categorías específicas como “migrantes regulares”, “migrantes profesionales”, “migrantes responsables”. Mientras que, en función de la selectividad étnica y nacional (Freier, 2013), el Estado a través de las políticas inmigratorias regula la presencia de otras nacionalidades “no deseadas”



creando subjetividades relacionadas con categorías negativas como el peligro o la amenaza y a partir de estas son excluidos, expulsados o inadmitidos.

Así, en el caso ecuatoriano, a pesar de haber definido su política migratoria como “humanista” y “contra-hegemónica”, en la práctica ha configurado acciones similares a las de otros países receptores de migrantes, aplicando medidas restrictivas en función de una política selectiva que categoriza a ciertos grupos de migrantes como “vulnerables”, aunque en realidad son vistos como “peligrosos” e “indeseables”. En este sentido, ciudadanos de África, Asia, Medio Oriente y el Caribe han sido sujetos de restricciones migratorias, mientras que, migrantes de los llamados “países desarrollados” y personas con altos niveles de educación, han sido incluso motivados a migrar hacia Ecuador.

Desde esta lógica de selectividad nacional, el Estado crea subjetividades que otorgan un sentido de legitimidad o ilegitimidad a la presencia de ciertos grupos de inmigrantes (de acuerdo a clase, nivel de educación, raza, nacionalidad, etc.) y así se configura un escenario en donde el acceso a derechos y oportunidades es desigual. Es decir, a partir de las categorías que impone el Estado para definir y clasificar a las poblaciones inmigrantes y las nociones de inseguridad y amenaza que se conectan con algunos de estos grupos migratorios, se legitiman procesos de vigilancia, control y exclusión, mientras se otorga derechos diferenciados (limitaciones para unos, privilegios para otros) a las personas migrantes (Gil, 2010). Si bien en el caso ecuatoriano, el principio de no discriminación que se incluye en la Constitución garantiza igualdad de derechos para nacionales y extranjeros, en su aplicación el acceso a derechos es selectivo. Se entiende así, no solo la falta de acceso a derechos que viven algunos grupos de migrantes, sino también la brecha entre la formulación de legislación y su aplicación (Shore, 2011).

Entonces, las políticas migratorias no solo controlan flujos migratorios, sino que repercuten en las experiencias migratorias, influyen en las decisiones que toman las poblaciones migrantes, moldean rutas y trayectos. Es decir, influyen y afectan la vida de las personas migrantes, no solo responden a los flujos migratorios, sino que también, puede producirlos, encausarlos, limitarlos, moldearlos, modificar los procesos de inserción, establecimiento y permanencia, como es el caso de la población cubana que ha emigrado hacia Ecuador (Hollifield, 2006).

### **Gobernabilidad de las migraciones: cooperación regional y global para implementar políticas de “apertura regulada”**

A inicios de los años noventa, con el fin de la Guerra Fría, crecieron los temores por un posible incremento de desplazamientos de personas del Este al Oeste europeo. Organismos como el Consejo de Europa y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se referían a este proceso, que incluía movimientos informales o irregulares, como un “desorden” e “ingobernabilidad” de las migraciones internacionales. De igual forma, en los países del Norte se incrementaron los movimientos inmigratorios desde países del Sur, y por esto crecieron las iniciativas para controlar los movimientos migratorios internacionales. Los eventos suscitados después del fin de la Guerra Fría sugerían un panorama de “crisis migratoria internacional” que, de forma progresiva, adquiriría mayor atención e importancia, y que para la OIM se convirtió en un “problema” a resolver (Santi, 2011).

La gobernabilidad de las migraciones nació como una iniciativa para responder a este “problema”. Se trataría del “nuevo régimen internacional para el flujo ordenado de personas” (Estupiñán 2014, 266), que fue introducido a nivel global en la década de los años noventa. Por solicitud de la Comisión en Gobernanza Global de la ONU, Bimal Ghosh elaboró el concepto, cuyo objetivo era configurar un régimen de leyes y normas globales para “hacer los movimientos de personas más ordenados y predecibles, así como productivos y humanos, basado en el acuerdo y la reciprocidad de intereses de todos los actores involucrados” (Ghosh 2012, 26).

El modelo de gobernabilidad migratoria se incorpora al escenario político global través del Programa de Acción que surgió de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo en 1994, en donde se propuso lograr que la migración internacional sea “manejable y ordenada” (Santi 2011, 02). Pero, más importante aún, fue la creación de los Procesos Consultivos Regionales, espacios en donde se discutían las nociones de gobernabilidad migratoria y con la creación de encuentros y foros sobre el tema, se constituía una base para construir una visión global sobre las políticas migratorias (Santi 2011, Domenech 2013). Como explico más adelante, en Sudamérica estos procesos consultivos regionales empezaron a desarrollarse desde el año 2000, de la mano de la OIM.

La gobernabilidad de las migraciones se define como una “política mixta”, fundamentada en la relación entre “aperturas reguladas” y “restricciones moderadas” (Estupiñán 2014, 267),

que busca restringir la “migración indeseada” ya que si ésta disminuye, mayores serían las posibilidades para la migración regular. Para Ghosh, el modelo de gobernabilidad estaría desarrollado como una “tercera vía” entre la “migración sin fronteras” y las “fronteras reguladas”, y donde se responde a la migración de forma “integral” a través de la cooperación entre Estados (Estupiñán 2013, 10).

Según Geiger y Pécoud (2010) la gobernabilidad de las migraciones se refiere a tres tendencias. En primer lugar, la noción de gobernabilidad de las migraciones es promovida por una serie de *actores*, ya no solo gubernamentales sino también organismos no gubernamentales, organizaciones internacionales y agencias como la OIM, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entidades financieras como el Banco Mundial, organismos comunitarios como la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) y los *think tanks* que, de manera coordinada y promoviendo políticas armonizadas a nivel global, se movilizan para conceptualizar y justificar su intervención en el ámbito de las migraciones.

En segundo lugar, el modelo incluye una serie de *prácticas* que se han incorporado en las políticas migratorias estatales a través de la influencia que ejercen los actores mencionados, promotores del modelo. Las prácticas que se promueven son, por ejemplo, la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, entrenamiento y capacitación a funcionarios de los países involucrados en los procesos migratorios, sobre aspectos relacionados con la migración irregular, el control de fronteras, programas de retorno y readmisión, campañas preventivas desarrolladas para evitar el tráfico, la trata y la migración irregular, entre otros (Estupiñán 2014, Geiger y Pécoud 2010).

En tercer lugar, la gobernabilidad de las migraciones se compone de *discursos* y nuevas narrativas sobre el concepto de migración, los procesos que implica y cómo debería ser gestionada por los Estados. Los discursos que se han generado buscan modificar la concepción acerca de la migración como un problema para definirla como un beneficio, siempre y cuando, ésta sea “ordenada, legal y deseada” (Estupiñán 2014, 272). Los actores, prácticas y discursos están conectados de forma que los actores desarrollan discursos para justificar su existencia y legitimar sus prácticas (Estupiñán 2014, Geiger y Pécoud 2010). En este sentido, como elemento indispensable para la configuración discursiva del modelo de

governabilidad y una “política integral” se incorpora la noción de protección de los derechos humanos de las poblaciones migrantes. La gobernabilidad plantea a la protección de los derechos humanos como piedra angular de su constitución, pero, de acuerdo a Domenech (2013, 35), no con el fin de respetar los derechos de las poblaciones migrantes sino para “obtener mayores resultados en la administración eficaz de los flujos migratorios”.

El modelo de gobernabilidad plantea que el nexo entre la protección de los derechos humanos de los migrantes y la gestión efectiva de los flujos migratorios aseguran movimientos migratorios ordenados y predecibles, y por esto, a partir del planteamiento de defensa de los derechos humanos se legitiman acciones estatales restrictivas y excluyentes para controlar la inmigración irregular y aquella considerada como “indeseable” (Domenech, 2013). En este sentido, Domenech (2013) utiliza la noción de políticas de “control con rostro humano” para denominar a aquellas prácticas cuyo sustento está en la protección de los derechos humanos, pero cuya finalidad es controlar los flujos migratorios internacionales, sobre todo los flujos “indeseables”. Escapando de la dicotomía entre derechos humanos y seguridad, bajo esta noción se entiende la forma en la que se concilian la lógica de soberanía nacional con el enfoque de derechos humanos para conformar nuevas formas de control migratorio.

En América Latina, el modelo de gobernabilidad aparece a comienzos de la presente década a partir de los espacios de integración regional y la formación de procesos consultivos especializados en materia migratoria, en donde se llama a los Estados de origen y destino a cooperar para hacer los movimientos migratorios más legales y ordenados, puesto que se diagnosticaba una desgovernabilidad migratoria en la región. Según los actores promotores del modelo de gobernabilidad migratoria, durante la década de los noventa América Latina enfrentaba una crisis que requería de acciones urgentes debido al “incremento de migrantes en situación irregular” y los “mecanismos de tráfico e introducción clandestina de personas asociadas a este fenómeno” (Mármora, 2002: 46). Con el fin de combatir esta problemática, desde actores regionales e internacionales como la CEPAL y OIM se hacía un llamado a la cooperación multilateral que permita llegar a acuerdos regionales para incluir el modelo de gobernabilidad en la política migratoria regional (Domenech, 2013).

A partir del año 2000, los esfuerzos por fortalecer el diálogo entre Estados de origen y destino se incrementó con el objetivo de “tratar integralmente” (XI Cumbre Iberoamericana, 2001) el fenómeno de las migraciones. Más concretamente, a través de foros, reuniones e instancias

consultivas se instaba a que los Estados tomen “acciones que definan programas de cooperación entre los Estados de origen y destino que establezcan canales legales y ordenados de los procesos migratorios” (XII Cumbre Iberoamericana, 2002). Como respuesta, surgió un proyecto cuya finalidad sería generar acciones coordinadas entre los países de origen, tránsito y destino de los migrantes para una mejor gestión de los flujos migratorios. Dentro de este marco, se identificó a los migrantes dentro de los “grupos vulnerables” (XVI Cumbre Iberoamericana, 2004) y a la migración como un “fenómeno global” que requería “desarrollar y coordinar políticas conjuntas” para la “gestión” de los flujos migratorios (XV Cumbre Iberoamericana, 2005). En este marco, la OIM desarrolló un rol relevante en el proceso de promoción y posicionamiento de visiones y discursos alineados con el modelo global de gobernabilidad, los cuales han sido adoptados por los Estados sudamericanos dentro de sus políticas migratorias (Santi, 2011).

Los eventos, reuniones y foros consultivos regionales han servido de vehículo para incorporar los parámetros del modelo global de gobernabilidad en las agendas migratorias de la región sudamericana. Detrás del llamado a gestionar eficientemente las migraciones en cabal cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, se esconde un objetivo clave, el control de los flujos migratorios y el resguardo de la soberanía nacional en función de una visión securitista. Si bien la relación entre migración y seguridad no es nueva, los atentados del 11-S de 2001 fortalecieron este vínculo al consagrar a la migración irregular y el crimen organizado como “nuevos” problemas de seguridad global. Así es como, bajo la noción de problema y “amenaza” a la seguridad, la trata de personas y el tráfico de migrantes se convierten en tópicos clave dentro de los espacios políticos globales y regionales como un problema migratorio (Magliano y Clavijo, 2011).

Es decir, la trata de personas y el tráfico de migrantes entran en la agenda pública como las manifestaciones más claras y evidentes de lo que se considera “problemas migratorios”, y más concretamente de formas de migración “ilegal”, “desordenada” y “abusiva”. Y es así como las acciones de control y restricción obtienen legitimidad en función del argumento de protección a las “víctimas” y potenciales víctimas de abusos y violaciones por parte de grupos ilegales y criminales, que además atentan contra la seguridad nacional. En este sentido, países como Ecuador han configurado políticas migratorias en las que se manifiesta una convivencia entre la protección y el control, y en donde se proclama la defensa de los derechos humanos, el ataque a las “mafias criminales” y la gestión eficaz de los flujos migratorios. Pero, tal como

argumentan Ruiz y Álvarez (2017, 04), las “políticas migratorias de los Estados sudamericanos progresistas no son totalmente autónomas del modelo hegemónico, sino parte de un régimen globalizado de manejo y control de las migraciones, cuya legitimación requiere de un lenguaje humanitario y de acuerdos y cooperación entre diversos actores”.

A su vez, la articulación entre los enfoques de protección y control parte de una construcción ambivalente del concepto de migrantes, la vulnerabilidad y la amenaza. Así, los Estados justifican acciones que excluyen a ciertas nacionalidades justificándose en el discurso que plantea un combate en contra de las “redes mafiosas” que atentan contra los derechos de los migrantes, y de esa forma construye a los migrantes como sujetos vulnerables. Al mismo tiempo, los Estados relacionan la imagen del sujeto migrante con la “ilegalidad”, representando una posible amenaza a la seguridad nacional, porque pueden colaborar con los traficantes/criminales, por ejemplo, y, por ende, se promueven medidas de vigilancia, control y restricción. En ambos casos, como plantean Ruiz y Álvarez (2017) con la noción de “excluir para proteger”, los Estados implementan acciones excluyentes y restrictivas con el fin de actuar como “protectores” de los derechos humanos y de la seguridad nacional, en ciertos casos valiéndose de la construcción de la noción de “crisis migratoria” y de la espectacularización de las temáticas relacionadas con la migración para justificar medidas excepcionales como las deportaciones.

En este sentido, la construcción de categorías ambivalentes de “vulnerabilidad” y “amenaza” permiten la aplicación de medidas que dicen defender los derechos humanos y al mismo tiempo, medidas de control y restricción para combatir las amenazas, en una lógica de “excluir para proteger” (Ruiz y Álvarez, 2017). Así, la construcción de categorías busca dar orden a las migraciones, a través de la promoción de migraciones “ordenadas”, “responsables” y “legales” que no sean alteradas por las “mafias criminales” y las “migraciones desordenadas”. Sin embargo, el acceso a este tipo de migración está restringido a ciertas nacionalidades y ciertos grupos de migrantes, por lo que se trataría de una política migratoria selectiva que permite ciertos flujos, restringe otros y genera efectos en las experiencias migratorias de las poblaciones migrantes desde el ingreso al país y durante su permanencia (Ruiz y Álvarez 2017, Magliano y Clavijo 2011, Aradau 2004).

## Capítulo 2

### La inmigración cubana en el contexto de la transformación de la política migratoria en Ecuador

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la reciente migración de población cubana a Ecuador y la política migratoria ecuatoriana que guía este proceso migratorio, desde la adopción de la Constitución del 2008. Empezaré por mostrar las rupturas y continuidades de la política migratoria ecuatoriana, así como las tensiones y contradicciones del actual manejo de las migraciones en contraste con el anterior enfoque securitista. Los artículos constitucionales y resoluciones normativas puntuales, en contraste con los fundamentos discursivos utilizados por el gobierno ecuatoriano, servirán para explicar la aplicación de acciones, garantistas y controladoras al mismo tiempo, como respuesta a nuevos flujos migratorios que ingresaron al país. Posteriormente, mostraré las características de los flujos migratorios cubanos y su inserción socioeconómica en Quito en función de la paralela aplicación de medidas de apertura y control migratorio.

#### **“¿Todos son bienvenidos?” Ciudadanía universal, libre movilidad y selectividad migratoria**

Desde los primeros años de este siglo, algunos gobiernos latinoamericanos definidos como “progresistas” empezaron a entender y responder a las migraciones internacionales desde un enfoque basado en la protección de los derechos humanos de la población migrante. Estas nuevas comprensiones se reflejaron en la adopción de nueva legislación, como es el caso de la Ley de Migraciones de Argentina (Ley N° 25-871), de 2004. Bajo este enfoque, en 2008 Ecuador empezó a construir una nueva política migratoria, que además de reconocer los derechos de las personas migrantes incluye una visión más amplia e incluyente de ciudadanía, que trasciende las fronteras del Estado-nación (Góngora-Mera, Herrera & Müller 2014). No obstante, como mostraré en este acápite la política migratoria ecuatoriana presenta tanto rupturas como continuidades, tensiones y contradicciones.

La modificación en los enfoques y principios que guían la política migratoria ecuatoriana, se dio como respuesta a la masiva emigración e inmigración que ocurrió de forma simultánea desde finales de la década de los 90. En esa época el Ecuador vivía una profunda crisis económica y política que causó la emigración de más de un millón y medio de personas. Paralelamente, Ecuador recibió flujos migratorios voluntarios y forzados, principalmente

desde Colombia, debido a la exacerbación del conflicto armado y el impacto del Plan Colombia, así como de personas peruanas atraídas por la dolarización de la economía ecuatoriana en enero del año 2000. Estos dos flujos migratorios desde países vecinos se facilitaron por acuerdos de libre circulación adoptados en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Como consecuencia de estos procesos paralelos de emigración e inmigración, desde el año 2000 el tema migratorio ocupa un lugar importante en la agenda gubernamental ecuatoriana, aunque es sobre todo a partir del período presidencial de Rafael Correa, que inició en 2007, cuando se introdujeron los cambios normativos e institucionales más relevantes. En 2008 se inició un giro en la normativa migratoria con la aprobación de la nueva Constitución, en donde se reconocen derechos fundamentales de la población en movilidad (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012).

Según Ramírez (2013) la movilidad humana es un tema que aparece transversalmente en la nueva Constitución. Está plasmados en 58 artículos a lo largo de 7 de los 9 Títulos Generales, e incluye temáticas relacionadas con los ecuatorianos en el exterior, las personas extranjeras, el refugio, el desplazamiento y el retorno. Es decir, con la nueva Constitución el Ecuador reconoce que se ha convertido en un país emisor y receptor de población migrante, además de que se reconozca como un país de tránsito y retorno migratorio y, por ende, busque garantizar los derechos de la población migrante considerando la heterogeneidad de los flujos migratorios (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012).

Como país emisor, el Ecuador solicita a la comunidad internacional respeto por los derechos humanos de la población emigrante y como país receptor anuncia su compromiso con la defensa de los derechos de las personas que ingresen al territorio ecuatoriano. Es así que promueve la no discriminación por condición migratoria, busca garantizar los derechos políticos, de trabajo, de seguridad social a los ecuatorianos en el extranjero y a su vez, brindar estos mismos derechos a la población migrante asentada en el Ecuador (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012; Góngora-Mera, Herrera & Müller 2014).

Asimismo, la Constitución ecuatoriana incorpora algunos principios importantes en torno a la movilidad humana, como el derecho a migrar, la no discriminación por condición migratoria, la ciudadanía universal y la libre movilidad.



En el artículo 40 de la Constitución están plasmados dos de estos principios. “Se reconoce a las personas el *derecho a migrar*. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Con este artículo el Estado descriminaliza la movilidad humana y rompe con la discriminación por condición migratoria. En este sentido, el gobierno ecuatoriano estaría impedido de realizar procesos de expulsión de personas en situación de indocumentación o privar la libertad de personas que no hayan cumplido con los requisitos administrativos para regularizarse. Sin embargo, el artículo 66 numeral 14 de la Constitución establece que “Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios (entendidos como procesos de deportación migratoria) deberán ser singularizados”. Es decir, a pesar de proponer un “progresivo fin a la condición de extranjero” (Art. 416 numeral 6), en la Constitución ecuatoriana sigue vigente la noción de extranjero, tal como siguen vigentes los procesos de expulsión de personas de otras nacionalidades que no cuentan con todos los documentos para residir y trabajar legalmente en el país, con la única novedad que desde la Constitución de 2008 se plantea explícitamente que los procesos de deportación deben ser singularizados y no colectivos.

Por tanto, la propia Constitución legitima procesos de expulsión de personas extranjeras, mostrando así continuidades con el enfoque securitista que caracterizó a la Ley de Migración y Extranjería que estuvo vigente desde la época dictatorial en la década de los años 70, hasta 2017. Esto quiere decir que entre octubre de 2008 que se adoptó la nueva Constitución y enero de 2017 que la Ley de Migración y Extranjería de 1971 fue reemplazada por la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), hubo una convivencia entre ambas legislaciones cuyos enfoques son distintos. Así, la legislación vigente para regular los aspectos relacionados con la migración mostraba una convivencia entre enfoques garantistas y proteccionistas, por un lado, la Constitución, con un enfoque de apertura hacia las migraciones enuncia una serie de garantías y derechos para las personas migrantes y, al mismo tiempo, continuaba vigente la Ley de Migración y Extranjería de 1971 con un claro enfoque securitista y de control de los flujos migratorios. Fueron nueve años durante los cuales se mantuvo vigente la convivencia de ambas legislaciones.

Con el principio de “ciudadanía universal” el gobierno de la llamada “Revolución Ciudadana” cuestiona el concepto de ciudadanía como nacionalidad y lo desvincula de los límites confinados a un territorio nacional. Consecuentemente, se garantizan los derechos de la población ecuatoriana en el extranjero. Sin embargo, frente a la población inmigrante que

ingresa a territorio ecuatoriano la postura ha sido mayormente restrictiva, como señalan varios actores (ver por ejemplo Góngora-Mera, Herrera y Müller 2014), y esto a pesar de que se plantea que la ciudadanía puede existir por fuera de las fronteras, lo que daría paso a la reconstrucción del significado sociopolítico local de “extranjero”. En este sentido, se ha visto voluntad política para concretizar la ciudadanía sudamericana, lo que no ha sucedido con países de otras regiones del mundo: África, Asia, Medio Oriente e incluso el Caribe, lo cual explicaré más adelante al referirme a la selectividad migratoria.

Junto al principio de ciudadanía universal, el principio de libre movilidad ha sido uno de los que más rupturas ha mostrado con la política migratoria de Ecuador de épocas pasadas y con la política migratoria de los principales países receptores de migrantes, como Estados Unidos y los países de la Unión Europea. Más aún, el principio de libre movilidad que logró concretarse incluso antes de la adopción formal de la Constitución de 2008. Así, en junio de 2008 el gobierno ecuatoriano decide retirar el visado de turismo para todos/as los/as ciudadanos/as del mundo. El comunicado de prensa N° 398. 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración explicó así esta resolución:

Los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación al principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo.

La eliminación de visas fomentó el crecimiento de movimientos migratorios hacia Ecuador, y con ello el ingreso de flujos migratorios provenientes de Cuba, Haití y de países extracontinentales de África y Asia, que habían tenido hasta ese entonces poca tradición migratoria en Ecuador. A pesar de que las cifras de ingreso fueron bajas y podría tratarse de una migración mayormente en tránsito, algunos autores destacan que estos nuevos flujos han tenido fuertes repercusiones sociales y políticas. Equivocadamente, se relacionó el incremento de inseguridad en el Ecuador como un efecto de la decisión de eliminar las visas de turismo, causando así una fuerte presión política que exigía una revisión de la medida; al mismo tiempo generó en la sociedad ecuatoriana rechazo hacia las personas inmigrantes (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012).

Además, desde el exterior surgieron varias críticas a la política migratoria de “puertas abiertas” del Ecuador. Se hacía referencia a la necesidad de precautelar la seguridad de los migrantes como potenciales víctimas de redes de trata de personas y tráfico de migrantes, las cuales estarían tomando ventaja de la política de puertas abiertas del Ecuador para establecer sus operaciones delictivas, convirtiendo al país en su centro de operaciones criminales (Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014). De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, la eliminación de visas estaría ocasionando que un importante flujo de inmigrantes ingrese a ese país siendo víctimas de las redes criminales (U.S. Department of State, 2009, citado por Ruiz y Álvarez 2017).

Considerando las críticas que surgían desde el mismo país y desde el exterior, el Estado ecuatoriano tomó acciones para frenar el ingreso de ciertas nacionalidades. Esto evidenció que la política migratoria ecuatoriana estaba caracterizada por un ir y venir de medidas tanto aperturistas como restrictivas, así como cambios continuos y paradójicos que en muchos casos muestran una continuidad con el enfoque securitista de la década de los años setenta. Así, en 2010 el gobierno decidió reimponer el requisito de visado a nueve países de Asia, África y Medio Oriente: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. Según el Subsecretario de Asuntos Migratorios de aquel entonces, Leonardo Carrión, se trataría de un “acto humanitario, de prevención, para evitar la utilización de Ecuador como puente en tránsito hacia terceros países por parte de bandas internacionales”<sup>1</sup> (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012).

En 2011, empezaron a funcionar Albergues de Internamiento Temporal, como el “Hotel Hernán” y el “Hotel Carrión”, para ubicar a personas extranjeras en situación irregular que estén pasando por procesos de deportación. A su vez, se regularon los matrimonios entre personas cubanas y ecuatorianas al establecer como requisito contar con un estatus migratorio regular para contraer matrimonio. Adicionalmente, se implementaron acciones para fortalecer el control migratorio a través de la modernización y digitalización de las acciones de control (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012). Entonces, a pesar del discurso político populista que mantuvo el gobierno ecuatoriano acerca de la libre movilidad, la apertura hacia las migraciones y la necesidad de precautelar los derechos de las personas migrantes, la política migratoria continua marcada por un enfoque securitista que, a través de medidas de control

---

<sup>1</sup> “El gobierno fijó otra vez la visa para nueve países de África y Asia”. El Comercio. 7 de septiembre de 2010. <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gobierno-fijo-vez-visa-nueve.html>

migratorio, busca seleccionar los flujos que son bienvenidos y aquellos que deben ser restringidos.

En este sentido, Freier (2013) plantea que en las últimas décadas, los gobiernos hacen referencia a la protección de la seguridad nacional para justificar políticas migratorias étnicamente selectivas. Entonces, en función de una jerarquización étnica, se otorga preferencias a poblaciones específicas mientras que se aplican restricciones migratorias a otros grupos. Existe un consenso académico acerca de que los dos grupos que han sido afectados por políticas migratorias étnicamente selectivas son las personas africanas y asiáticas. Sin embargo, en el caso ecuatoriano se incluyen restricciones para la población migrante cubana y a su vez, se ha adoptado mecanismos para frenar el ingreso de personas provenientes de otros países de la región como es el caso de Colombia, Haití y en los últimos años, Venezuela. Por esto, la política migratoria ecuatoriana además de ser selectiva en términos étnicos, es selectiva frente a ciertas nacionalidades. Mientras inmigrantes de nacionalidades españolas y estadounidenses, es decir, aquellas poblaciones del norte, permanecen en el Ecuador y son generalmente aceptados (Zepeda y Carrión, 2015; Arcentales, 2010), el Estado ecuatoriano ha impuesto medidas restrictivas contra países del sur global, inmigrantes de Medio Oriente, africanos, asiáticos, cubanos, colombianos, haitianos y venezolanos, al relacionarlos con el crimen internacional o construirlos como víctimas de trata y tráfico, y alegando la intención de propiciar “flujos migratorios ordenados” (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017).

Así, en 2013 el gobierno ecuatoriano exigió a los ciudadanos cubanos presentar una carta de invitación debidamente legalizada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para su ingreso al país. En un comunicado oficial de Cancillería se indicó que estos requisitos contribuyen “a la vigencia de un flujo migratorio ordenado entre ambos países e impedir el tráfico de personas”<sup>2</sup> (Boletín de prensa No. 014 de Cancillería del Ecuador). De igual forma, en noviembre de 2015 se reimpuso el requisito de visa para el ingreso de ciudadanos cubanos al territorio ecuatoriano; el Estado justificó esta medida argumentando que es necesario precautelar los derechos humanos de los migrantes y evitar la pérdida de vidas con el tráfico

---

<sup>2</sup> “Ecuador requerirá carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 15 de enero de 2013, <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-requerira-carta-de-invitation-para-ingreso-de-ciudadanos-cubanos/>

ilegal por tierra de cubanos hacia Estados Unidos.<sup>3</sup> Posteriormente, en 2016, después de un rápido operativo de control migratorio, se suscitó la deportación de 121 ciudadanos cubanos (Herrera, 2016).

En este sentido, las acciones emprendidas por el Estado ecuatoriano se alejan de su marco constitucional y de los principios “potentes y progresistas” (Ramírez 2013, 37) que se promueven en función de la igualdad, la no discriminación y la hermandad, tal como se describe en el capítulo 3:

Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (Constitución del Ecuador 2008, artículo 423 numeral 5).

Considerando que los argumentos que han sustentado las acciones restrictivas tomadas por el gobierno se han fundamentado en argumentos de protección, tutela, defensa de los derechos humanos, así como el combate del crimen transnacional organizado, no se puede observar total o contraposición o dicotomía entre los enfoques de seguridad y de derechos humanos. Por el contrario, se estos dos enfoques “se articulan y alimentan mutuamente”, como señalan (Ruiz y Álvarez 2017, 1).

En efecto, la perspectiva migratoria ecuatoriana incluye enfoques contrapuestos conviviendo entre sí, lo que forma parte del modelo de gobernabilidad migratoria en donde los discursos humanitarios son funcionales al control de las migraciones de forma selectiva. Como una forma de combatir los actos ilegales, los crímenes, la trata de personas y el tráfico de migrantes, así como mantener la seguridad estatal, se promocionan desde el gobierno los movimientos migratorios ordenados y regularizados para, de esa forma, evitar víctimas, sujetos en riesgo y personas vulneradas en sus derechos más básicos. Por esto, más allá de configurarse como una política migratoria disidente y contra hegemónica, como se promocionó durante el gobierno de Rafael Correa, en realidad las acciones que tomó el gobierno ecuatoriano se conectan con el modelo de gobernabilidad de las migraciones.

---

<sup>3</sup> “Ecuador impondrá visa a cubanos”. *Medios Públicos EP*, 26 de noviembre de 2015, <http://www.mediospublicos.ec/noticias/actualidad/ecuador-impondra-visa-cubanos>

Considerando los argumentos discursivos utilizados para justificar el control migratorio implementado por el Ecuador a partir de 2010, se evidencia que lejos de buscar abrir las puertas a todos los grupos migratorios, el Estado ecuatoriano está consolidando un modelo de *apertura regulada* en donde son bienvenidas algunas nacionalidades del norte con altos niveles educativos y recursos económicos, y otros grupos a quienes se recibe, aunque con menos entusiasmo siempre y cuando sus movimientos migratorios sigan parámetros y reglas establecidas (Ruiz y Álvarez, 2017).

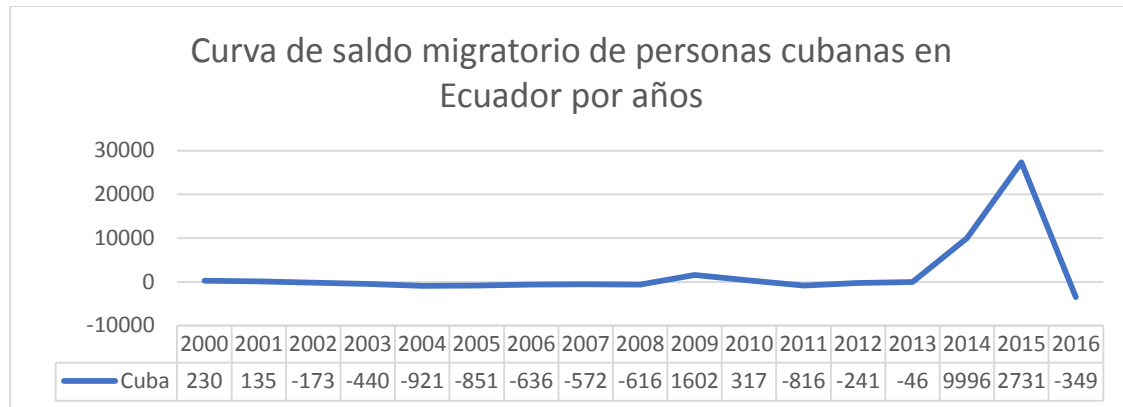
### **Los flujos migratorios cubanos frente a la respuesta estatal ecuatoriana y los cambios del aperturismo a la restricción**

La migración cubana hacia Ecuador existe incluso antes del retiro de visas de turismo en 2008. Existen registros de ingresos regulares de personas cubanas, pero estos no eran significativos. Las motivaciones del ingreso de población cubana al país antes de 2008 podrían tener relación con los convenios de cooperación entre Ecuador y Cuba en temas de salud, deportes, educación y cultura. Con la eliminación de visas se motivó y facilitó la migración de personas cubanas a este país. De acuerdo a fuentes oficiales en 2007, antes de la eliminación de las visas de turismo, ingresaron al país 4.713 personas cubanas mientras que después de la implementación de la medida, en 2010, ingresaron 35.627 cubanos cubanas (INEC, 2018). Así, empezaron a formarse redes sociales que remitían información sobre el viaje a sus familiares, amigos y conocidos en Cuba (Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014).

Como se puede observar en el gráfico N° 1, en los años 2000 y 2001 existió un saldo migratorio de 230 y 135 personas cubanas respectivamente, mientras que a partir del año 2002 hasta el 2008, los saldos migratorios fueron negativos, es decir, salieron más personas de las que ingresaron. En cambio, un año después del retiro de visas, en 2009 el saldo migratorio mostró un incremento, alcanzando las 1.602 personas en ese año. Sin embargo, este incremento no se mantuvo y en 2010 existió un saldo de 317 personas para volver a ser negativo en 2011, 2012 y 2013, mostrando así una migración con características de tránsito. Mientras que en 2014 existió un aumento significativo llegando a las 9.996 personas, asimismo en 2015 se muestra el saldo migratorio más alto del período analizado, 27.317 personas, lo cual podría deberse a procesos de reunificación familiar. Finalmente, en 2016, con la aplicación de medidas restrictivas el saldo migratorio volvió a ser negativo. Aunque los datos podrían no ser tan acertados, debido a los flujos migratorios no registrados, los datos

altos y bajos mostrarían el vaivén de la política migratoria ecuatoriana, entre apertura y restricciones (Arcentales, 2010; Correa, 2014).

Gráfico N°1



Fuente: INEC

De acuerdo con un estudio desarrollado por Arcentales (2010), la población cubana que ingresa al Ecuador está conformada por personas provenientes de todas las regiones de Cuba, con un número superior de hombres frente al de mujeres, y con edades que oscilan entre los 20 y 49 años. Dado que el régimen cubano impone restricciones para la salida del país de personas menores de 18 años, los hijos e hijas de la población cubana que ingresa al Ecuador por lo general permanecen en Cuba a la espera de la posibilidad de viajar con sus padres una vez que ellos han logrado obtener la regularización migratoria y reunir el dinero suficiente para costear el viaje, estos hijos e hijas migran también a Ecuador.

Con la inicial apertura del gobierno ecuatoriano hacia las migraciones, los flujos migratorios cubanos eran relativamente estables. El incremento de personas cubanas en el país permitía la conformación de redes sociales que brindaban apoyo a los recién llegados con información, búsqueda de alojamiento y empleo, así como, orientación para acceder a los procesos de regularización. Este flujo inmigratorio se fortaleció a través de este apoyo, es decir, el capital social se convirtió en un recurso importante para el trayecto migratorio y durante los procesos de inserción social. Las redes sociales han sido relevantes especialmente en lo que se refiere al establecimiento en los espacios urbanos, un claro ejemplo de ello es el barrio de La Florida en Quito, el cual es conocido como un barrio en donde principalmente viven personas de nacionalidad cubana. El establecimiento de estos espacios urbanos de asentamiento de personas cubanas denota una migración permanente y en constante crecimiento, la cual podría

estar fundamentada en el acercamiento ideológico entre Ecuador y Cuba que llevó a la materialización de acuerdos entre ambos países en diversos ámbitos, como es la homologación de títulos académicos, el proyecto de intercambio de profesionales y estudiantes, así como el retiro de visas (Arcentales 2010, Correa 2014).

Del estudio de Arcentales (2010) se desprende que casi la totalidad de personas cubanas que ingresan al Ecuador han culminado el nivel medio de educación, lo que corresponde al tercer año de bachillerato en el sistema educativo ecuatoriano. Existe un alto porcentaje de inmigrantes que poseen un título profesional o técnico, pero también existe un alto porcentaje de trabajadores no calificados. Al llegar al Ecuador, la población cubana principalmente se dedica a emprender en negocios propios, pequeños restaurantes o negocios de comida, se emplean en bares, restaurantes, tiendas o se dedican a la compra de ropa y accesorios en Ecuador para venderlos en Cuba.

La inserción laboral de personas cubanas en espacios laborales más formales no es fácil y depende de su estatus migratorio, y éste a su vez, depende de las condiciones establecidas por el gobierno para acceder a la regularización. A partir del año 2010, el giro hacia una política más restrictiva causó un impacto en los procedimientos y requisitos para acceder a la regularización. La tramitología pasó a ser más burocrática, los procesos más lentos y los requisitos cambiantes en función de disposiciones gubernamentales variables y mala disposición de los funcionarios de gobierno para con las personas de nacionalidad cubana. Asimismo, el costo para acceder a las visas de trabajo y de residencia es elevado, oscila entre los 450 dólares, un valor muy difícil de obtener cuando la persona solicitante no puede acceder al mercado laboral de forma legal al carecer de un estatus regular. En este sentido, el salario que reciban y las condiciones de trabajo dependerán de su condición migratoria. A su vez, la creciente xenofobia en contra de la población cubana ha empezado a dificultar los procesos de inserción social y laboral (Arcentales 2010).

Para sobrepasar los obstáculos arriba mencionados, las personas cubanas han recurrido a mecanismos informales de regularización como sucedió con los matrimonios arreglados con ecuatorianos y la falsificación de documentos. Otra salida que encontró la población cubana cuando empezaron las restricciones fue optar por nuevos destinos, lo que explica por qué el saldo migratorio del año 2016 es el más bajo de todo el período analizado. Por tanto, se podría hablar de una migración que ha llegado a tener características más de tránsito (Correa, 2014).



Para comprender los recientes movimientos migratorios de personas cubanas hay que considerar de forma conjunta las políticas migratorias de tres gobiernos: Estados Unidos, Cuba y Ecuador. Estados Unidos ha sido la histórica plaza de recepción de migrantes cubanos por las excepcionales condiciones de regularización que permite la Ley de Ajuste Cubano y la política Pies Secos, Pies Mojados que estuvo vigente desde 1966 hasta enero de 2017, y que otorgaba la residencia legal a cualquier persona cubana que arribara a territorio estadounidense. Por esto, las personas cubanas buscaban cualquier forma de emigrar a Estados Unidos, a pesar de que el viaje sea largo, peligroso y su tránsito incluya varios países. En segundo lugar, la política migratoria cubana que establece que si un ciudadano/a no regresa al territorio después de 24 meses (antes de la reforma de 2013 el plazo máximo era de 11 meses) pierde sus derechos sociales, políticos y civiles como ciudadano/a y solo puede regresar como turista, lo que conlleva grandes limitantes para el retorno y por ende, migraciones más permanentes en diferentes países. Y en tercer lugar, la política de “libre circulación” adoptada por el gobierno de Ecuador, que se convirtió en un elemento para facilitar la migración cubana, ya sea de forma permanente o en tránsito hacia otros países, especialmente Estados Unidos (Correa 2014; Góngora-Mera, Herrera & Müller 2014).

Según Correa (2014), Ecuador es cada vez más utilizado como país de tránsito para quienes buscan continuar su trayecto hacia Estados Unidos, esto debido a que el gobierno ecuatoriano a pesar de los principios y garantías enunciadas en la Constitución, en los últimos años ha venido imponiendo obstáculos y limitantes que han configurado un complejo escenario para la inserción social y laboral de la población migrante cubana. No obstante, no se puede afirmar que después del retiro de visas, el Ecuador haya sido considerado únicamente como país de tránsito ni tampoco que el objetivo final de la población migrante siempre haya sido llegar a Estados Unidos. Se trata de un proceso de reorientación migratoria, es decir, una “modificación estratégica en el proyecto migratorio, ante la evaluación de limitaciones y posibilidades que caracterizan el campo de acción” (Correa 2014, 69).

En este sentido, mientras son mayores las oportunidades en Ecuador, se reducen los flujos hacia Estados Unidos, y al reducirse las opciones de inserción social y laboral en Ecuador crecen los movimientos migratorios hacia Estados Unidos. Bajo este contexto se ha visto un aumento en el número de salidas hacia Estados Unidos, pero también muchos migrantes han elegido permanecer en Ecuador. Las motivaciones para quedarse yacen en la formación de familias entre cubanos y ecuatorianos (a pesar de las dificultades que encuentran en el

Registro Civil los nacionales y extranjeros cubanos que tratan de casarse) o porque encontraron en el Ecuador oportunidades que les permitieron conseguir estabilidad y alcanzar sus objetivos profesionales o personales (Correa, 2014).

En este contexto, es evidente que la perspectiva migratoria ecuatoriana en principio basó su accionar en las garantías y derechos enunciados en la Constitución pero, paulatinamente implementó medidas de control y restricción frente a la permanencia de las personas cubanas en el país. Así, se denotan las rupturas y continuidades de la política migratoria ecuatoriana de 2008 frente a la anterior legislación. Por un lado, las rupturas que se dan a partir de las nuevas nociones y principios que aparecen en la Constitución del Ecuador, con un enfoque garantista de derechos humanos que motivó flujos migratorios cubanos hacia el Ecuador. Por otro lado, están las continuidades en cuanto a las acciones restrictivas y excluyentes que se implementaron de forma selectiva y han generado un tipo de migración cubana que ya no logra insertarse en la sociedad y en donde, los obstáculos y las limitaciones los han llevado a buscar oportunidades en nuevos destinos. Por tanto, es la política migratoria un elemento que moldea flujos migratorios y en el caso ecuatoriano, la migración es gestionada desde una convivencia de apertura y restricción, nociones aperturistas y garantistas que se combinan con acciones restrictivas y excluyentes.

### Capítulo 3

#### **Las experiencias de los migrantes cubanos en Ecuador: entre el aperturismo y las restricciones migratorias**

El presente capítulo busca mostrar las repercusiones de la ambivalente política migratoria ecuatoriana en la vida diaria de los migrantes cubanos en Quito. La información obtenida a partir de entrevistas con cinco migrantes cubanos, cuatro hombres y una mujer cuyas edades oscilan entre los 30 y 45 años, de los cuales cuatro son profesionales de tercer nivel, quienes llegaron a Ecuador entre 2009 y 2015. Las vivencias de mis informantes dan cuenta de efectos paradójicos, en una suerte de vaivén entre oportunidades y obstáculos.

Explicaré las repercusiones que ocasiona la convivencia de dos enfoques, securitista y aperturista, en diferentes momentos del proyecto migratorio de los cubanos que han llegado a Ecuador, ya sea para quedarse o en tránsito hacia otros destinos. Siguiendo a autores como Hollifield (2006), mi intención es mostrar que las políticas migratorias no solo regulan los flujos migratorios, sino que moldean las experiencias de la población migrante, influyen en sus proyectos migratorios, delinean sus rutas y trayectos. Asimismo, y tal como ocurre con las políticas públicas de manera general, las políticas migratorias construyen subjetividades particulares (Shore, 2011), a través de las cuales los/as migrantes son categorizados/as y consecuentemente, se genera una jerarquización entre grupos de migrantes, quienes no son bienvenidos y aquellos que sí lo son.

Partiré desde la decisión de emigrar y posteriormente analizaré la experiencia migratoria en Ecuador tomando en cuenta los procesos de inserción laboral, la regularización y la decisión de permanecer en Ecuador o emprender hacia nuevas rutas. Así, esta primera sección analiza diferentes etapas y muestra momentos específicos de la experiencia migratoria de las personas entrevistadas, en donde la política migratoria ecuatoriana influyó de forma contradictoria, dando ciertas facilidades y oportunidades y a la vez presentando restricciones y obstáculos.

#### **La decisión de emigrar a Ecuador y la “libre movilidad”**

Mis informantes coincidieron en señalar que entre sus motivaciones para salir de su país de origen estuvo la situación económica en Cuba, el anhelo de ayudar a su familia a tener un mejor futuro y la falta de libertades bajo el régimen cubano. De igual forma, para todos ellos la decisión del gobierno ecuatoriano de eliminar el visado para todas las nacionalidades del

mundo, en 2008, se convirtió en la vía de escape que necesitaban y la razón para escoger Ecuador como país de destino. Es decir, eligieron a este país porque vieron apertura hacia las migraciones, a pesar de que en algunos casos no tuvieran contactos en Ecuador ni conocieran a fondo la realidad de este país. Algunos de ellos pensaron en quedarse en el país de forma permanente, mientras que otros vieron el libre visado del Ecuador como un paso hacia el “primer mundo”, como una oportunidad para emprender su camino hacia Estados Unidos y acceder a los beneficios que podrían obtener de la Ley de Ajuste Cubano y la política Pies secos, Pies Mojados. En este punto se explicita la postura de Hollifield (2006) acerca de la forma en la que las políticas migratorias moldean las experiencias de la población migrante e influyen en sus proyectos migratorios delineando rutas y trayectos. En este caso, la política migratoria ecuatoriana facilitó el ingreso de población cubana a su territorio y, por ende, se convirtió en un país de destino/tránsito importante. Sin embargo, la misma política fue cambiando rápidamente e incorporó medidas restrictivas que, como dicen Góngora-Mera, Herrera y Müller (2014:28), resultaron en “consecuencias inesperadas” en las vidas de los migrantes cubanos.

Yanitza, una abogada cubana que reside en Ecuador desde 2014, explica la forma en la que el libre visado de Ecuador y los principios enunciados en la Constitución la llenaron de anhelos e ilusiones para emprender un trayecto en busca de mejores oportunidades.

Analicé a Ecuador como destino y las posibilidades que iba a tener para desarrollarme profesionalmente acá y las cosas que me llamaron la atención fueron la Constitución tan garantista en derechos humanos y en cuestiones de reconocimiento de derechos de grupos históricamente excluidos dentro de una Constitución que realmente es de avanzada. Me llamó la atención los conceptos de movilidad humana, ciudadanía universal, eliminación de la condición de extranjero. Eso me llenó de alegría, ver a un país que en ese momento se decía de puertas abiertas a toda migración sin distinción y sin ningún tipo de discriminación (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Didier Muñoz Páez es un hombre cubano, profesional de 45 años, llegó al Ecuador en diciembre de 2014, pero en julio de 2016 fue uno de los 121 ciudadanos cubanos deportados desde este país. Didier relata la forma en la que eligió a Ecuador como destino para cumplir con su anhelo de salir de Cuba:

Salir de Cuba era mi más viejo anhelo, aunque cuando logré salir por primera y única vez no resultó ser hacia los Estados Unidos ni a Europa como exactamente lo hubiese deseado.

Simplemente pudo ser a un país del llamado tercer mundo pero también estaba muy bien y mi felicidad no podía describirla porque no es algo que pueda decir en palabras. Recuerdo aquel 17 de diciembre cuando finalmente después de mucha incertidumbre logré en esa mañana comprar el pasaje en 885 cuc [peso cubano convertible, cantidad equivalente a dólares] y más aquella tarde en el aeropuerto José Martí en La Habana donde aún me parecía mentira que iba a salir al extranjero [...] Me leí el art. 40 [de la Constitución ecuatoriana] y me dije: Didier, simplemente ve a Quito (Didier, migrante cubano, entrevista con la autora, febrero 2018).

Yanitza y Didier muestran que sus objetivos eran salir de Cuba, no precisamente para llegar a un país un tanto desconocido, con el cual no se tenía una tradición migratoria, como es el caso de Estados Unidos. Pero cuando Ecuador “abrió sus puertas a las migraciones” simplemente apareció en el mapa de la gente cubana como una alternativa, una opción, un destino en su proyecto migratorio. Ecuador promocionaba una Constitución que amparaba su derecho a migrar, que les otorgaba garantías y derechos, como educación, salud, seguridad social, trabajo; es decir, un marco legal que planteaba eliminar su condición de extranjeros y adoptarlos como “ciudadanos universales”. Teniendo en cuenta estos mandatos constitucionales, Ecuador se convertía en un lugar excelente para establecerse. Esta política migratoria ecuatoriana tan “progresista” llamó la atención de personas como Yanitza, Didier y miles de cubanos más que llegaron a Ecuador sobre todo entre 2008 y 2015.

Sin embargo, cuando Yanitza llegó al Ecuador se encontró con una realidad muy distinta a la que imaginó al leer la Constitución. La libre movilidad y los demás principios “progresistas” parecían aplicables únicamente durante los 90 días permitidos para realizar actividades turísticas. Después de este tiempo, los derechos y garantías que se otorgan a los migrantes parecen quedarse como un discurso utópico, pues empiezan a aparecer las restricciones y dificultades para residir y trabajar en Ecuador. Así, Yanitza resalta las limitaciones para permanecer en el Ecuador como inmigrante; sus relatos muestran que la política migratoria ecuatoriana mantiene la lógica del modelo de gobernabilidad migratoria. Es decir, el gobierno difunde discursos que plantean apertura hacia las migraciones en función de los principios de libre movilidad y ciudadanía universal pero, para conseguir permanecer en el país de forma legal más allá de los 90 días permitidos se requiere de una serie de requisitos que no todos los migrantes pueden obtener, por ende, se trata de una política de “apertura regulada”.

Adicionalmente, se permite la permanencia a personas con ciertas características, como solvencia económica, y se restringe esta opción a quienes no cumplen con el perfil que el Estado busca, lo cual denota una noción de selectividad y exclusión, aplicada con el fin de controlar y restringir los flujos migratorios “no deseados” (Estupiñán 2013, Domenech 2013). Así lo explica Yanitza:

Mientras tú llegues al país y estés en los 3 meses de permiso de turismo tal vez no sientas nada [restricciones, malos tratos, discriminación]; una vez que ya vayas a aplicar a la regularización hasta ahí llega la libre movilidad y la ciudadanía universal. Una vez que estás aquí y se vencen esos 3 meses comienza realmente el reto para las personas que son inmigrantes (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Al igual que Yanitza, Didier explica el temor que sintió de no ser admitido en el Ecuador debido a su nacionalidad. A pesar de que contaba con una carta de invitación para participar en un torneo deportivo, que le debería permitir ingresar al Ecuador sin problemas, Didier relata la experiencia negativa que tuvo con los funcionarios de control migratorio a su llegada al país:

A mi llegada esperaba pasar por migración y aunque estaba optimista de mi ingreso al país, siempre estuvo latente en mi un miedo, que no sé explicar del todo bien, de no ser admitido. Al parecer, mi intuición no falló porque fui el último pasajero en ser aprobado en migración pues en mi opinión se juntaban 3 elementos desfavorables: 1. Ser cubano, 2. Tener pasaporte ordinario [no diplomático] y, 3. Por ser la primera vez que viajaba. En efecto, esta funcionaria que me atendió fue reiterativa en preguntar el motivo de mi viaje, en revisar exhaustivamente mi pasaporte auxiliándose de otra persona [...]. Me pidió mi itinerario de viaje que en principio confundí con otro papel por dos ocasiones, pero manteniendo la calma hasta dar con lo que me pedía; su actitud era de desconfianza y su mirada era demasiado firme para ser vista como amable. Ahí pude desear ser inglés o americano, estando seguro de que aquel interrogatorio no lo hubieran hecho de tener yo alguna de esas nacionalidades [...]. Y luego de mostrar y responder todas sus pertinentes e impertinentes interrogantes, me dijo mostrando al fin una muy leve sonrisa “bienvenido al Ecuador”, palabras que fueron música sublime para mis oídos. (Didier, migrante cubano, entrevista con la autora, febrero 2018)

Los relatos de Yanitza y Didier muestran la aplicación de una política contradictoria por un lado, con discursos garantistas y una política de libre ingreso se atrae a muchos migrantes que

antes no llegaban a Ecuador; por otro lado, las poblaciones que vienen de otros países empobrecidos del Sur global son vistos con sospecha por algunas autoridades ecuatorianas, y cuando intentan permanecer en el país se impone trabas y obstáculos. En este sentido, el relato de Didier evidencia que la política migratoria ecuatoriana, y los controles migratorios de manera más precisa, siguen siendo selectivos en términos de nacionalidad.

**Reconocimiento profesional e inserción laboral: “el tema de la homologación era un atractivo porque era relativamente fácil, sin costo”**

Es en un escenario de aperturismo hacia las migraciones, y con particulares beneficios para la población migrante cubana, debido a la cercanía político-ideológica entre Ecuador y Cuba, que Ecuador adoptó en 2011 un acuerdo para reconocer los títulos profesionales de esta población migrante y, por ende facilitar, su inserción en el mercado laboral más formal, así como la posibilidad de cursar estudios superiores en Ecuador.

Para algunos de mis informantes, el reconocimiento profesional significaba un atractivo para apostar por Ecuador como país de destino. Es el caso de Yanitza. Así también para Rolando y Marco,<sup>4</sup> cubanos de 32 y 43 años respectivamente, ambos, licenciados en Ciencias de la Educación. Los tres buscaban a través de la migración, tanto oportunidades de trabajo como posibilidades de desarrollo profesional. Yanitza es actualmente asesora legal de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha; en cambio, Rolando y Marco trabajan en un proyecto del Ministerio de Educación cuyo objetivo es vincular a jóvenes adultos nuevamente a los estudios y así permitirles terminar el bachillerato. Pero, de acuerdo a los migrantes entrevistados, no todo fue fácil al inicio. Marco y Rolando relatan que un estatus migratorio regular no garantiza el acceso a empleos bien remunerados, ellos consiguieron oportunidades de empleo a través de una ardua búsqueda y la ayuda de otras personas cubanas conocidas.

Rolando señala que inició su vida profesional en el Ecuador en empleos con bajas remuneraciones. A los quince días de su llegada consiguió un empleo como profesor de tareas dirigidas; era un trabajo ocasional que le permitía ganar apenas 150 dólares mensuales. Después de dos meses, un abogado cubano lo empleó como ayudante. Con el tiempo, logró conseguir su actual empleo. Por su parte, Marco indica que acceder a la regularización fue el

---

<sup>4</sup> Seudónimo

elemento que le permitió emplearse en el Ministerio de Educación. Corrió con esa suerte porque apenas llegó al Ecuador inició el proceso de regularización, se dedicó únicamente a darle seguimiento, pues contaba con los recursos para ello, y entonces, obtuvo su visa profesional de forma rápida. Sin embargo, conoció personas que aun siendo profesionales muy buenos no consiguieron regularizarse y tuvieron que irse hacia Estados Unidos.

Yanitza en cambio, resalta la homologación de los títulos profesionales no solo como un atractivo para emigrar al Ecuador, sino como el elemento que le permitió acceder a su empleo. Ella indica que en la mayoría de países el proceso de homologación es caro, mientras que debido al acuerdo entre Cuba y Ecuador, este proceso era gratuito y relativamente fácil para los profesionales cubanos porque únicamente se requería presentar el título.

Cabe recalcar que el trabajo que realizan Yanitza, Marco y Rolando significa un gran aporte para el Ecuador porque contribuyen con sus conocimientos al desarrollo del país en ámbitos educativos y sociales. Marco ha resaltado la satisfacción de ayudar a los jóvenes en su formación, de haber servido de guía y está orgulloso de que el programa ya cuente con graduados. Por su lado, Rolando reflexiona sobre el beneficio que tuvo el Ecuador con el ingreso de profesionales cubanos altamente calificados que se encuentran realizando importantes aportes al desarrollo del país, por ejemplo, en el área de salud, considerando que el Estado ecuatoriano no tuvo que invertir en su formación. También se podría mencionar el beneficio que tuvo el país del comercio que se generó entre Cuba y Ecuador cuando personas cubanas ingresaban al Ecuador para comprar mercaderías al por mayor para comercializar en Cuba, o el caso de población cubana que llegó al Ecuador a invertir y empezar sus propios emprendimientos como es el caso de los restaurantes y bares establecidos en Quito.

Contrariamente a las experiencias positivas de Yanitza, Marco y Rolando, la experiencia de Didier es distinta. Didier llegó a Ecuador en 2014 y permaneció más de un año en Quevedo trabajando como entrenador de ajedrez en la Liga Deportiva Cantonal de Quevedo. En este tiempo no recibió pagos regulares ni justos debido a la falta de un contrato de trabajo y la falta de visa de trabajo. Necesitaba mayores ingresos para reunir el dinero necesario para iniciar los trámites de regularización. Por esto, mientras estuvo en Quevedo fue a muchísimos lugares a presentar su currículum en búsqueda de trabajo, pero solo recibió respuestas negativas fundamentadas en su condición de extranjero. No obstante, gracias a conocidos ecuatorianos logró trabajar por períodos cortos en una heladería y en un local de hamburguesas. Esta



inestabilidad lo llevó a trabajar como vendedor ambulante; preparaba sánduches cubanos que vendía a un dólar o 50 centavos en las calles, y adicionalmente ofrecía clases privadas de ajedrez. Por tanto, a pesar de contar con formación educativa de tercer nivel, para Didier la inserción laboral no fue fácil, tuvo que ingeniárselas para obtener ingresos que le permitieran vivir, y requirió la ayuda económica que le ofrecieron personas ecuatorianas y cubanas que fue conociendo durante su permanencia en Ecuador. Esta ayuda fue indispensable para acceder a su posterior regularización.

Otra experiencia distinta es la de Ángel,<sup>5</sup> un hombre cubano de 35 años, casado con una mujer cubana y con dos hijas, la primera nacida en Cuba y la segunda en Ecuador. En noviembre de 2017, Ángel cumplió ocho años de permanencia en el Ecuador y es el único de mis informantes que no cuenta con un nivel de instrucción superior. En este sentido, Ángel ha realizado varias actividades informales para obtener ingresos. Actualmente él y su esposa tienen empleos como meseros para eventos, y también ofrecen servicios de limpieza.

Los relatos descritos demuestran que las personas migrantes viven experiencias heterogéneas en el país de destino y cada una de ellas es determinada por elementos económicos y educativos que definen la forma de vivir el proceso de migración e influyen en el desarrollo profesional y personal de este grupo de migrantes en el Ecuador. El nivel educativo y económico ha sido determinantes para que Yanitza, Marco y Rolando logren acceder a la regularización y con ello puedan estabilizarse laboral y económicamente.

**El proceso de regularización: “Se le ha dado a la política migratoria de regularización un enfoque segmentado, no es igual para todas las nacionalidades”**

Como expliqué en el capítulo anterior, la política migratoria ecuatoriana de la llamada “Revolución Ciudadana” no ha logrado deshacerse de una visión selectiva, que se aplica, en primer lugar, en función de la nacionalidad; por ello la reimposición de visas de turismo a ciudadanos de países asiáticos, africanos y de Medio Oriente, en 2010, y a cubanos en 2015. Asimismo cuando se trata de acceder a la regularización, junto con la nacionalidad hay otros elementos, como el nivel económico y la formación profesional, que influyeron en las experiencias de mis informantes. Rolando, Marco y Yanitza, profesionales de tercer nivel, son quienes han visto prontitud durante sus procesos de regularización; otras personas debieron

---

<sup>5</sup> Seudónimo

esperar años para alcanzar el estatus regular por lo que algunos de ellos optaron por continuar su viaje hacia terceros destinos, en lugar de continuar esperando.

Rolando logró regularizarse en apenas 40 días. Llegó al Ecuador en 2014 y relata que “no hubo obstáculos de ningún tipo”, pues llegó en un momento donde no había tantas restricciones. “Llegué cuando se aceptaba a la comunidad cubana, aproveché en ese momento, hice todas mis documentaciones sin ningún tipo de traba”. Obtuvo una visa profesional que le costó 400 dólares. Actualmente, el costo de una visa profesional es de 450 dólares, 50 dólares es el valor del formulario de solicitud y 400 dólares es el costo de la visa como tal, pero, adicionalmente, a partir del 22 de julio del presente año es necesario que la persona extranjera que ingresa al país cuente con un seguro de salud de cobertura total durante el tiempo de permanencia en el país. A nivel local, el valor de un seguro de este tipo depende de los días de permanencia y del plan de cobertura, en este sentido, los precios pueden oscilar entre los 50 dólares hasta las 200. Así, se evidencia que los costos por visas, trámites y demás requisitos son una restricción relevante en los procesos de regularización migratoria (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).<sup>6</sup>

Por su parte, Marco logró la regularización en apenas cuatro meses. Su prioridad era conseguir el estatus regular, por lo que constantemente acudía a las oficinas de los funcionarios a cargo de su caso y así logró generar presión para que el proceso se acelere. Sin embargo, recuerda haber conocido gente que nunca logró regularizarse aun siendo profesionales, y por esto optaron por seguir su rumbo hacia Estados Unidos.

Yanitza, a pesar de haber conseguido su regularización en un tiempo relativamente corto, cataloga al proceso como “terrible” y resalta la inestabilidad en la política migratoria ecuatoriana. Según esta migrante, hay momentos de apertura para acelerar los procesos de regularización y otros momentos de restricción absoluta. Las decisiones de apertura y cierre se manejan de manera discrecional, dice, y esto afecta el desarrollo de la población cubana, pues limita la posibilidad de insertarse en el ámbito laboral y profesional.

---

<sup>6</sup> “Residente temporal – Profesional, técnico, tecnólogo o artesano”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/residente-temporal-profesional-tecnico-tecnologo-o-artesano/>

[Con la nueva ley de Movilidad Humana y su Reglamento] mínimo se necesitan 500 dólares [por persona] para regularizarse, además de tener una cuenta bancaria y trabajo. Para tener trabajo necesitan una visa, pero si no tienen la visa no pueden tener trabajo; para tener una cuenta bancaria necesitan visa. Es como una contraposición de requisitos. Ahorita ni siquiera por tener un familiar ecuatoriano puedes regularizarte por todos los requisitos [que se exigen]. Entonces, no te puedes regularizar y si no te puedes regularizar te van a poner una multa de dos salarios básicos que son 800 dólares aproximadamente. A los niños por estar irregularizados les van a poner una multa de 800 dólares [...]. Estamos viendo que hay un retroceso claro en temas de reconocimiento de derechos humanos de personas de otras nacionalidades (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Yanitza logró obtener su visa profesional a pesar de los obstáculos que encontró en el camino, ya que contaba con los recursos económicos para mantenerse en el proceso y porque su profesión de abogada le permitía tener mayores conocimientos sobre las leyes y los procedimientos legales que debía seguir para obtener su visa profesional. En cambio, según Marco y Rolando, sus procesos de regularización fueron sencillos debido a la época en la que llegaron al Ecuador. Marco llegó en 2014 y Rolando a inicios de 2015, meses antes de la reimposición del requisito de visa. En estos dos casos también hay que destacar el esfuerzo personal que hicieron por obtener la visa profesional como prioridad antes que obtener empleo, pero esto denota que ambos lograron la regularización porque contaban con suficientes recursos económicos para sostenerse los primeros meses sin recibir ingresos fijos y para empujar sus trámites de regularización.

Contrariamente, Ángel relata que el proceso de regularización no fue sencillo. Debido al costo de la visa permaneció en situación irregular durante cinco años. Fue finalmente la hija que tuvo en Ecuador quien le abrió la posibilidad de regularizarse a través de una visa de amparo, en aplicación del principio *Ius Soli*. Así, la única opción que ha tenido Ángel y otros migrantes de escasos recursos económicos ha sido la regularización a partir de sus vínculos con ciudadanos/as ecuatorianos/as, ya sea hijos/as nacidos en el país o parejas ecuatorianas. Entonces, si bien el artículo 9 de la Constitución del Ecuador garantiza igualdad de derechos tanto a ecuatorianos como a extranjeros que se encuentren en el territorio, se evidencia que más allá de lo que dicta la legislación, en la práctica el Estado da prioridad a los derechos de sus ciudadanos, los “nacionales”, mientras el acceso a derechos para los “extranjeros” es

selectivo en términos de nacionalidad, clase y nivel educativo, o simplemente depende de vínculos con ciudadanos “nacionales”.

Ángel y Didier vivieron una experiencia distinta a la de Rolando, Marco y Yanitza, ya que ellos no tenían los recursos suficientes para iniciar sus procesos de regularización de inmediato. Los dos priorizaron la búsqueda de empleos para financiar su permanencia en el país y posteriormente iniciar sus procesos de regularización. Didier incluso destacó la ayuda que obtuvo de personas ecuatorianas, a quienes conoció durante sus primeros meses en el Ecuador. Estas amistades ecuatorianas le prestaron el dinero que requería mostrar (1000 dólares) en una cuenta bancaria a su nombre, uno de los tantos requisitos que exige el gobierno ecuatoriano a quienes quieren obtener visas de residencia o trabajo. Por su parte, Ángel trabajó muy duro como mesero y brindando servicios de limpieza, para ahorrar el dinero necesario para llevar a cabo los procesos de regularización para él, su esposa y sus hijas. En este sentido, el acceso a una visa de residencia y por tanto, el acceso a derechos como trabajo, depende del nivel económico del migrante. Es decir, no es un derecho para todos, parecería un privilegio para las personas con un nivel económico determinado.

La política migratoria de un Estado tiene el poder de generar significados y categorías que marcan las vidas de las poblaciones migrantes. Así, en el campo migratorio, la legislación y la política de manera más general definen la legalidad y la ilegalidad de las poblaciones migrantes a partir de una serie de requisitos que priorizan unos tipos de flujos y perfiles migratorios, como la alta calificación formal y recursos económicos, mientras ponen limitaciones o incluso restricciones directas a otros grupos. Parecería entonces que la regularización es concedida de acuerdo con la voluntad discrecional del momento, siempre bajo una lógica de selectividad. En este sentido, la imposibilidad de cumplir con una serie de requisitos produce un tipo de experiencia migratoria definida por la irregularidad, lo que tendrá repercusiones directas en la vida de los y las migrantes, su inserción laboral y profesional y el acceso a otros derechos, salario digno por ejemplo. Además, la condición de irregularidad migratoria es sancionada con multas económicas y en ciertos casos con la deportación. Entonces, a pesar de que según el Art. 40 de la Constitución “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” esta condición sí es sancionada. En este sentido, el siguiente capítulo analizará cómo se vivió el proceso de deportación de 121 ciudadanos cubanos, en julio de 2016, y qué efectos tuvo esa política excluyente en el proyecto migratorio de mis informantes cubanos. Pero antes de eso

quisiera analizar la reimposición de visa a ciudadanos cubanos, en diciembre de 2015, y los efectos en el proyecto migratorio de los cubanos.

**Permanecer en Ecuador o emprender hacia nuevas rutas: “Todo el mundo está esperando aquí a ver qué pasa para luego seguir su camino”**

Después de que Ángel y su esposa lograron regularizarse a través de la visa de amparo que consiguieron con el nacimiento de su hija, lo primero que hicieron fue ahorrar dinero para volver a Cuba a buscar a su primera hija y empezar su proceso de regularización en Ecuador. El objetivo era, por un lado, que la familia nuevamente esté unida y, por otro, poder continuar juntos el rumbo hacia Estados Unidos, destino que siempre fue pensado como el objetivo de su proyecto migratorio, ya que, según Ángel, ese es un país del “primer mundo” que les brinda excelentes beneficios y en donde se encuentra gran parte de su familia. Decidieron viajar en el mes de diciembre de 2015 a Cuba. Esperaban que, al contar con un estatus migratorio regular, el proceso de reunificación de su hija sería simple. No contaron con que, en ese mismo mes, el gobierno ecuatoriano decidiera reimponer el visado para la población cubana. Todo lo que habían ahorrado durante 6 años no alcanzaba para el viaje a Cuba, el nuevo requisito de visa de turismo para su hija y el posterior proceso de reunificación familiar. Por esto, los planes tuvieron que cambiar, no pudieron volver a Ecuador con su hija y tuvieron que pasar otros dos años para que la familia se reúna nuevamente. Es así como la política migratoria influye en las vidas de la población migrante y puede cambiar incluso sus proyectos migratorios. Así es como lo explica Ángel:

Después de la reimposición del visado [de turismo para los cubanos,] en la embajada de Cuba en Ecuador todo nos lo hicieron más difícil, aunque siempre nos han tratado mal. En ese entonces nos trataban más mal todavía. Todos los papeles nos los ponían más difícil, todas las cosas más rigurosas, un infierno. Hicimos esos papeles pero costó el triple del costo normal porque contratamos un abogado para que se acelere el proceso (Ángel, migrante cubano, entrevista con la autora, 06/10/2017).

Considerando la lógica selectiva de la política migratoria para el ingreso y permanencia de personas de otras nacionalidades en el país, así como para acceder a la regularización, Ángel no cumplía con el perfil de “migrante deseado” que implícitamente tiene la política migratoria ecuatoriana. Y en ese marco, su experiencia ha estado caracterizada por dificultades en cada aspecto de su vida. No solo le ha sido difícil insertarse en el ámbito laboral o acceder a la

regularización. La política ha generado efectos en su vida familiar. Así, él y su esposa permanecieron separados de su hija alrededor de 7 años, y posteriormente la reimposición del requisito de visas dificultó su reunificación a pesar de que él y su familia contaban con el estatus migratorio regular. Esto ilustra los planteamientos de Shore (2011), de que la política pública, en este caso la política migratoria ecuatoriana, no es lineal es decir, existe una amplia brecha entre la formulación de la legislación garantista de “puertas abiertas” y las medidas que se aplicaron siguiendo una lógica selectiva. Asimismo, en este caso, se evidencia la influencia de la política migratoria en cada aspecto de la vida de Ángel y su familia, él ha tenido que tomar decisiones o modificar sus planes en función de los lineamientos y las transformaciones de la política migratoria ecuatoriana.

La realidad que viven las personas migrantes dista enormemente de los enunciados constitucionales, no garantiza un trato igualitario y ni siquiera sirve de amparo en casos de deportación como es el caso de Didier. En este sentido, la política migratoria ecuatoriana declara la apertura hacia las migraciones, pero en la práctica, esa declaración está condicionada por una lógica de “apertura regulada” propia de la gobernabilidad migratoria, dando paso únicamente a los flujos migratorios “convenientes y beneficiosos”. Al mismo tiempo, la legislación enuncia una serie de derechos y garantías para la población migrante sin embargo, el acceso a estos derechos está limitado por una noción de selectividad que cierra las opciones de permanencia e inserción a un grupo de migrantes que no cumplen con características específicas socioeconómicas y educativas.

Han sido las restricciones y los obstáculos con los que se encuentran los y las migrantes en el camino a la inserción y regularización, los elementos que han ocasionado que parte de la población inmigrante cubana decida salir del Ecuador hacia otros destinos como Estados Unidos, Brasil, Uruguay, Chile y Guyana. Algunos han salido de manera autónoma, otros han optado por buscar a coyoteros para continuar su trayecto hacia Estados Unidos. Yanitza, Rolando y Marco no han optado por la opción de emprender hacia otros destinos ya que su estatus regular y su formación académica les ha permitido mantener una condición laboral estable, con ingresos y empleos fijos en Ecuador. Para Ángel la situación es distinta porque a pesar de que él y toda su familia ya se encuentran en situación regular, el empleo que tienen no es fijo, sus ingresos varían y permanece la idea de que las oportunidades serán mejores en Estados Unidos.

## Capítulo 4

### Dos miradas divergentes acerca de la política migratoria ecuatoriana

El presente capítulo analiza dos medidas migratorias adoptadas por el gobierno ecuatoriano y dirigido exclusivamente a la población cubana en Ecuador: la reimposición de visas de turismo en diciembre de 2015 y la deportación de 121 personas cubanas en julio de 2016. Mis objetivos son dos; primero, mostrar que estas medidas fueron explicadas y percibidas de maneras muy distintas por parte de las autoridades ecuatorianas, por un lado, y por los migrantes cubanos, por otro. Mientras los primeros definieron a estas medidas como “humanitarias” o con la intención de “precautelar su integridad”, los segundos las calificaron como “abusivas” e “incoherentes”. En segundo lugar, quiero mostrar como la protección y la exclusión, los derechos humanos y la seguridad nacional no se contraponen entre sí, sino más bien, se alimentan mutuamente.

El análisis se llevará a cabo a partir de los discursos emitidos por altos funcionarios del gobierno y comunicados oficiales acerca de la situación de la población cubana inmigrante en Ecuador. Asimismo, se analizan las percepciones que tienen los inmigrantes cubanos entrevistados acerca de la política migratoria ecuatoriana y específicamente, acerca de las justificaciones que se dieron a las medidas de reimposición de visado y deportación.

#### **La reimposición de visas de turismo: ¿protección por medio de la exclusión?**

En noviembre de 2015 se reimpuso el requisito de visa para el ingreso de ciudadanos cubanos al territorio ecuatoriano. El Estado ecuatoriano justificó esta medida argumentando que es necesario precautelar los derechos humanos de los migrantes y evitar la pérdida de vidas con el tráfico ilegal por tierra de cubanos hacia Estados Unidos.<sup>7</sup> Así, el lenguaje de derechos humanos ha sido la herramienta utilizada por las autoridades ecuatorianas para justificar la adopción de medidas restrictivas y selectivas.

[...] el Ecuador ha tomado medidas de protección para las personas migrantes cubanas, con el fin de prevenir que sean víctimas del tráfico ilícito de migrantes y sufran abusos de los criminales que les ofrecen llegar a Estados Unidos de Norteamérica. Es de conocimiento para la comunidad internacional que todos quienes intentan usar los canales irregulares de migración

<sup>7</sup> “Ecuador impondrá visa a cubanos”. *Medios Públicos EP*, 26 de noviembre de 2015, <http://www.mediospublicos.ec/noticias/actualidad/ecuador-impondra-visa-cubanos>

hacia Estados Unidos de Norteamérica ponen en riesgo su vida y sufren vulneración de sus derechos. En el marco de una política concordante de respeto e igualdad para las personas en condición de movilidad humana, es responsabilidad de la Cancillería del Ecuador velar por el efectivo ejercicio de derechos de las personas migrantes, y prevenir situaciones que pongan en riesgo su vida, su salud o su seguridad<sup>8</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 28 de marzo de 2016).

Después de implementar la medida, el vicescanciller de aquel entonces, Xavier Lasso, en un reportaje periodístico<sup>9</sup> indicó que la reimposición de visas sería una muestra del “compromiso con la comunidad latinoamericana” para enfrentar “la situación creada en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua” en donde 3500 emigrantes cubanos se habían quedado varados al tratar de llegar a Estados Unidos. El Ecuador y los países latinoamericanos se comprometieron a “brindar asistencia y protección humanitaria ante la posición de vulnerabilidad en manos de traficantes”. En este sentido, Lasso estableció que la reimposición de visado sería “una medida temporal” y “por excepción ante el incremento de la migración” ya que el Ecuador “no renuncia a la ciudadanía universal proclamada en la Constitución de 2008”, sino que la medida “responde exclusivamente a un asunto humanitario para ayudar a controlar la migración riesgosa desde la isla caribeña hacia Estados Unidos, que tiene su primera escala en Ecuador” y cuyo objetivo sería “precautelar la integridad” de las personas cubanas “ante el incremento de la migración” y la “crisis diplomática”.

Así, los pronunciamientos oficiales difundidos por el Estado ecuatoriano acerca de esta medida denotan que su accionar se fundamenta a partir de un rol tutelar y proteccionista, que además no es consultada con la población que supuestamente se intenta proteger. Los argumentos centrales utilizados para justificar la medida son, por un lado, la vulnerabilidad de la población migrante al estar expuestos a las redes de traficantes y, por otro, la amenaza y el peligro que representa la “migración riesgosa” promovida por los traficantes, para los Estados latinoamericanos. Es decir, el Estado ecuatoriano construye a los migrantes cubanos como “vulnerables” al relacionarlos con la pasividad e indefensión y al mismo tiempo, como “víctimas” de las redes de trata y tráfico, las cuales serían responsables de atentar contra su

<sup>8</sup> “Situación de ciudadanos cubanos en Ecuador”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 28 de marzo de 2016, <http://www.cancilleria.gob.ec/situacion-de-ciudadanos-cubanos-en-ecuador/>

<sup>9</sup> “Ecuador solicitará visado a cubanos y reitera exhorto a EE.UU. a que suspenda políticas migratorias hacia Cuba”. Andes, 26 de noviembre de 2015, <https://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/15/ecuador-solicitar-visado-cubanos-reitera-exhorto-eeuu-suspenda-politicas-migratorias-hacia>



bienestar y seguridad. Por tanto, se reimpone el requisito de visado como un acto “humanitario” y excepcional como mecanismo de protección de los derechos de los migrantes y de combate de las mafias y las redes criminales. Entonces, mientras se resalta el rol estatal protector, se invisibiliza el hecho de que los migrantes recurren a intermediarios, como coyoteros, cuando las políticas migratorias son restrictivas y selectivas y por ende, no pueden acceder a la llamada “migración ordenada” (Ruiz y Álvarez 2017).

Asimismo, el Estado ecuatoriano plantea que la aplicación de medidas restrictivas son actos humanitarios que buscan proteger a la población en riesgo y que se adoptan únicamente en un contexto de “excepción”, caracterizado por “crisis” e “incremento de la migración” y que son “temporales”. Sin embargo, han pasado tres años desde la reimposición de visado y aún no se ha eliminado esta medida. Entonces, el utilizar discursos de derechos humanos, permite legitimar acciones restrictivas y de esta forma, lejos de ser un modelo “disidente”, contra hegemónico, más bien se alinea con el modelo global de control migratorio, encabezado por Estados Unidos (Santi 2011; Ruiz y Álvarez, 2017).

Mientras el Estado ecuatoriano justifica la implementación de medidas restrictivas desde su “compromiso con la defensa de los derechos humanos de las poblaciones migrantes”, las personas entrevistadas no perciben protección en estas medidas, por el contrario, se sienten amenazados y en riesgo con las acciones implementadas.

Por ejemplo, Yanitza, plantea que la reimposición de visas en 2015 se llevó a cabo con un “discurso disfrazado bajo el concepto de derechos humanos, supuestamente para evitar el tráfico de migrantes y la trata de personas”. Es decir, Yanitza establece que el objetivo de la medida no era proteger los derechos de los migrantes o defenderlos de los riesgos de las redes de trata y tráfico como se planteaba en los discursos oficiales sino, restringir y controlar estos flujos migratorios. Entonces, en lugar de sentir protección desde el gobierno del Ecuador o sentirse defendida por este Estado, Yanitza dice que “se ha venido limitando el acceso a derechos de todas las personas en situación de movilidad humana desde 2014 para acá” porque a diario se imponen limitantes para que la población migrante tenga menos acceso a derechos. Así es como lo explica:

Hay un discurso en derechos humanos que se practica a través de un enfoque securitista porque pensamos que nos están invadiendo y lo que queremos es ir cortando algunas nacionalidades. Y

porque el llamado que se hizo [con la enunciación de los principios de libre movilidad y ciudadanía universal, así como con la eliminación del requisito de visado de turismo para todas las nacionalidades, en 2008] no fue a los haitianos, no fue a cubanos, no fue a venezolanos; el llamado que se hizo tal vez fue a científicos españoles, a ciudadanos españoles, europeos de algunos países en crisis, tal vez a estadounidenses, o sea todo lo que tenemos en Cuenca con los jubilados (de Estados Unidos y Europa). Tal vez ese fue el llamado y tal vez no entendimos, no lo supimos interpretar y llegamos los que no querían, los que no estábamos invitados. Ese es el problema de la ciudadanía universal y la libre movilidad (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Los planteamientos de Yanitza muestran que la política migratoria ecuatoriana aperturista está configurada, como ya he mencionado y explicado en capítulos anteriores, desde una lógica de selectividad, que permite el ingreso a personas con características específicas. Ella menciona “científicos” es decir, profesionales de alto nivel, y también se refiere a “españoles, europeos, estadounidenses” o sea, migrantes provenientes de países del norte, de aquellos países denominados como “desarrollados”. Las palabras de Yanitza dejan ver que las personas de nacionalidades “no deseadas” como la cubana, son excluidas y restringidas, son construidas en función de un temor de “invasión” que, a pesar de que los flujos no sean tan numerosos, genera percepciones negativas y rechazo. Entonces, frente a esta construcción, las percepciones negativas se transforman en acciones discriminatorias que vulneran los derechos de la población migrante. Así, a pesar de que la legislación ecuatoriana garantiza igualdad de derechos para nacionales y extranjeros, la percepción que tienen las personas migrantes acerca de este enunciado es distinta. Así lo ilustra Yanitza:

[...] la discriminación comienza cuando los sesgos y prejuicios se activan y se vuelven acciones. Porque cuando un funcionario tiene prejuicios y actúa en función de ellos ahí la discriminación se activa. Cuando en un hospital no te quieren atender porque eres extranjero, cuando no puedes ir a la escuela por ser extranjero o no te dan un trabajo, cuando no puedes poner una denuncia porque no te creen lo que estás diciendo porque eres extranjero, no puedes abrir una cuenta bancaria porque no tienes visa, entonces ahí comienzan las vulneraciones de derechos (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Esta también es la percepción de Rolando, él menciona que

Existen sectores en la sociedad cerrados con estereotipos contra los cubanos, existe desinformación sobre los cubanos como si fuéramos enviados del gobierno cubano por misión de ellos. Se cree que todos los cubanos son comunistas. Terminamos siendo etiquetados como enviados del régimen cubano. Te encuentras en una situación en la que el régimen cubano te detesta y el ecuatoriano no te conoce (Rolando, migrante cubano, entrevista con la autora, 27/11/2017).

Rolando también manifiesta que “el discurso del entonces presidente Rafael Correa, es un discurso que se monta sobre falacias “vamos a abrir las puertas aquí a todos”, tú sabes que no es así, no es igual abrir las puertas a un alemán que abrir las puertas a un haitiano”. Así, al igual que Yanitza, Rolando destaca la lógica de selectividad como un componente de la política migratoria ecuatoriana. Desde la experiencia y las percepciones de Rolando y Yanitza, se entiende que existe una brecha entre el discurso emitido por altos funcionarios y autoridades ecuatorianas al momento de promocionar o justificar una política y aquello que en realidad se llega a aplicar.

Por otro lado, la relación existente entre Ecuador y Cuba en términos políticos e ideológicos, especialmente durante la presidencia de Rafael Correa, ha sido un argumento que todos los entrevistados han destacado como un factor que repercute en las decisiones sobre el aperturismo hacia la población cubana o la imposición de restricciones frente a este flujo migratorio. Según Yanitza, la decisión del gobierno ecuatoriano de retirar las visas de turismo para ciudadanos de todo el mundo en 2008 motivó que un creciente número de personas cubanas tomen la decisión de migrar a Ecuador lo hizo visibles los problemas y limitaciones del modelo cubano, un modelo que el gobierno de Correa ha dicho admirar, mostrando así su cercanía político-ideológica con Cuba. Por ello, ambos gobiernos habrían negociado medidas para restringir la migración cubana y así cubrir la mala imagen que se generaba sobre los regímenes de izquierda o centroizquierda a nivel internacional.

Asimismo, todos los entrevistados perciben que el gobierno de Cuba influyó en la decisión del Estado ecuatoriano de aplicar otras medidas restrictivas hacia la población inmigrante cubana. Es decir, resaltan que la relación bilateral y cercana entre Cuba y Ecuador tuvo peso al momento de imponer requisitos como la carta de invitación, frenar la homologación de títulos profesionales, excluir a la población cubana del proyecto Prometeo, entre otras medidas.

Además, Rolando piensa que la cercana relación entre Ecuador y Cuba representa una amenaza para la población cubana que reside en Ecuador ya que considera que cada decisión es tomada en función de los intereses de ambos países, y no de la población cubana en Ecuador. Así es como lo describe:

Como parte de una comunidad, a veces siento que el gobierno ecuatoriano prefiere mantener las relaciones bilaterales con Cuba antes que proteger a los residentes y a los cubanos que están viviendo dentro del territorio ecuatoriano, entonces en ciertos ambientes he sentido que el gobierno ecuatoriano, lejos de ser una protección, puede ser una amenaza para nosotros (Rolando, migrante cubano, entrevista con la autora, 27/11/2017).

Así, Rolando percibe las acciones del gobierno ecuatoriano como una amenaza a su permanencia en el país porque a pesar de contar con una legislación que dicta “apertura hacia las migraciones”, las acciones adoptadas frente a los flujos inmigratorios cubanos han afectado su experiencia migratoria y la de sus compatriotas en el Ecuador. Esta amenaza le genera temor de que se apliquen nuevas restricciones que afecten su situación actual en el país o que se emprendan nuevos procesos de deportación que le empujen a buscar otros destinos en donde deba empezar de nuevo. Entonces, si bien Rolando cuenta con estatus migratorio regular, mantiene una sensación permanente de riesgo o inseguridad a causa de las acciones restrictivas emprendidas en contra de su nacionalidad.

### **El proceso de deportación: “Cada día que pasa me duele en los huesos”**

El gobierno ecuatoriano realizó un operativo de “control migratorio” que inició en la madrugada del 6 de julio de 2016 con el violento desalojo de 600 ciudadanos cubanos y ecuatorianos que permanecían acampando en el parque El Arbolito, en la ciudad de Quito. Después del desalojo, la Policía Nacional ecuatoriana detuvo a 151 personas, entre ellas, cuatro niños, un adolescente lesionado, mujeres embarazadas, personas solicitantes de refugio, adultos mayores, personas con problemas de salud e incluso, personas en situación migratoria regular, quienes fueron trasladados a centros de detención en Quito (Colectivo Atopia, 2017). Finalmente, entre el 9 y el 13 de julio, 121 ciudadanos cubanos fueron deportados, un evento que generó reacciones condenatorias de parte de defensores de derechos humanos, quienes denunciaron tratos crueles e inhumanos, violaciones al debido proceso y ausencia de un recurso judicial efectivo (Herrera, 2016; Colectivo Atopia, 2017; Albán, 2016).

Según Diego Fuentes, viceministro de Seguridad Interna del Ministerio del Interior de aquel entonces, “el Gobierno hizo varios acercamientos con estos ciudadanos para hacerles entender y, sobretodo, lograr transmitir la señal de que cualquier tipo de requerimiento deben hacerlo a través de los canales correspondientes y sin alterar el orden público”.<sup>10</sup> El funcionario consideró que hubo alteración del orden público pues los ciudadanos cubanos permanecieron más de una semana en espacios públicos, primero en las afueras de la embajada de México y después en dos parques de la ciudad de Quito. Según Fuentes, esta “situación afectaba su propia seguridad, la de niños y ancianos”.

Al resaltar la existencia de “grupos vulnerables”, autoridades ecuatorianas justificaban la necesidad de aplicar medidas excepcionales, como un desalojo. Al mismo tiempo, la sospecha de que los ciudadanos cubanos estaban en situación migratoria irregular justificaba acciones de control. De hecho, desde el Ministerio del Interior<sup>11</sup> se dijo que, el control migratorio efectuado se realizó para “verificar en el sistema el estatus migratorio de cada persona”. Y el ministro de ese entonces, José Serrano, justificaba las medidas tomadas diciendo que “no se trata de que los ciudadanos armen carpas en un parque, ya que se está poniendo en riesgo la integridad de niños, niñas y adultos mayores que estaban ahí. Como Estado responsable no se puede permitir este tipo de acciones” (Comunicado del Ministerio del Interior, 2016). Por tanto, para justificar las deportaciones, nuevamente el Estado usó un lenguaje de derechos humanos. Se argumentó que el objetivo era precautelar la seguridad e integridad de los ciudadanos cubanos, cuya situación podría convertirlos en víctimas de tráfico de personas y crimen organizado transnacional<sup>12</sup> (Cancillería del Ecuador, 2016). En este sentido, las nociones de vulnerabilidad e irregularidad mencionadas en los discursos oficiales han sido utilizadas para justificar medidas tanto de protección como de control.

En efecto, el tema de la vulnerabilidad de los migrantes cubanos, sobre todo niños, adultos mayores y mujeres embarazadas, se mezclaba y confundía con un estatus irregular que los presentaba ya no como desvalidos, sino como irrespetuosos de las leyes ecuatorianas. María Augusta Calle, quien en 2016 era asambleísta y presidenta de la Comisión de Soberanía y

<sup>10</sup> “Caso de cubanos en Ecuador: Se quiere abusar de la ciudadanía universal”. ANDES, 14 de julio de 2016, <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/50938/caso-cubanos-ecuador-quiere-abusar-ciudadania-universal>

<sup>11</sup> “Policía Nacional precautela integridad de ciudadanos extranjeros en el parque El Arbolito”. Ministerio del Interior, <https://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-nacional-precautela-integridad-de-ciudadanos-extranjeros-en-el-parque-el-arbolito/>

<sup>12</sup> “Situación de ciudadanos cubanos en Ecuador”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 28 de marzo de 2016, <http://www.cancilleria.gob.ec/situacion-de-ciudadanos-cubanos-en-ecuador/>

Asuntos Internacionales de la Asamblea Nacional y al momento se desempeña como embajadora de Ecuador en Cuba mencionó en una entrevista periodística lo siguiente:

Yo quisiera preguntarle a los defensores de los derechos humanos, qué se hace con ciudadanos que no tienen documentos. En otros países se los mete presos, en nuestro país no. En nuestro país se les da la posibilidad de regresar con dignidad a su casa. Eso es lo que ha pasado.<sup>13</sup>

Según Calle y según el discurso gubernamental, el proceso de desalojo, detención y posterior deportación fueron medidas tomadas para precautelar la seguridad de las personas involucradas, permitiéndoles regresar a su país con “dignidad”. Pero este discurso fue de la mano de otro que resaltaba que el motivo de la deportación fue la falta de documentación y la irregularidad migratoria, y esto a pesar de que la Constitución establece que “no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Mientras académicos/as y defensores de los derechos humanos han dicho que esta situación ejemplificó las incoherencias y contradicciones entre lo que plantea una ley garantista y aperturista, como la Constitución, y lo que finalmente se aplica en la realidad, las autoridades negaron que haya contradicciones y más bien destacaron que algunos migrantes “abusan” de los principios aperturistas y garantistas de la Constitución ecuatoriana. Fuentes, por ejemplo, mencionó que “Abusar de la ciudadanía universal y la política de puertas abiertas del estado ecuatoriano me parece una irresponsabilidad total y la ciudadanía general debería rechazarla porque es nociva”.<sup>14</sup>

Por su parte, María Augusta Calle reconoció que hubo un error por parte de las autoridades ecuatorianas y fue que para complementar el principio de ciudadanía universal era necesario el concepto de “migración responsable”. Así lo explica, en una entrevista a un diario ecuatoriano

Se nos pasó, creo que se nos pasó introducir el concepto de migración responsable. [...] La ciudadanía universal no es sinónimo de zona franca. Uno de los puntos importantes para entender esta figura es la migración responsable. Si usted va a un país y no tiene pasaporte, ¿cómo está ahí? La gente es bienvenida, pero con documentos.

---

<sup>13</sup> “Se nos pasó incluir el concepto de migración responsable”. Diario El Comercio, 14 de agosto de 2016, <http://www.elcomercio.com/actualidad/paso-incluir-concepto-migracion-responsable.html>.

<sup>14</sup> “Caso de cubanos en Ecuador: Se quiere abusar de la ciudadanía universal”. ANDES, 14 de julio de 2016, <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/50938/caso-cubanos-ecuador-quiere-abusar-ciudadania-universal>

En la misma entrevista, María Augusta Calle, establece que las personas deben ser conscientes de que “el rato que migran tienen que ir responsablemente, documentadamente, tienen que ir con todos los resguardos para su seguridad; ser responsables”. Es así como esta lógica se alinea con los planteamientos del modelo de gobernabilidad de las migraciones, el cual mantiene una visión neoliberal que supone que la responsabilidad y el esfuerzo individual llevarán al éxito o al fracaso, es decir, que las personas migrantes son las únicas responsables de su experiencia migratoria, sin considerar las estructuras de desigualdad que marcan las experiencias de las personas y en este caso, los efectos que causan las políticas migratorias restrictivas, como la reimposición de visado de turismo a la población cubana en 2015 y otros obstáculos que este y otros grupos migratorios enfrentan para regularizar su estada en Ecuador.

En este sentido, para combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes, considerados como formas de migración “ilegal” y “abusiva”, el Estado ecuatoriano ha aplicado una política migratoria en la que se manifiesta una convivencia entre la protección y el control. Se declara la necesidad de “precautelar la seguridad” de las personas migrantes para evitar que se conviertan en “víctimas de tráfico de personas y crimen organizado transnacional” y a su vez, se promueven los flujos migratorios “responsables”. Así, este modelo de gestión de las migraciones forma parte del régimen globalizado de manejo y control de las migraciones (Ruiz y Álvarez, 2017).

A su vez, conforme al modelo de gobernabilidad migratoria, las acciones emprendidas por el Estado ecuatoriano han estado acompañadas de cooperación con el gobierno cubano. Promoviendo una gestión eficaz de los flujos migratorios, la Cancillería cubana estableció que el objetivo fundamental de aquel proceso de deportación fue “garantizar un flujo migratorio ordenado, regular y seguro” y responder “al compromiso de evitar que seres humanos indefensos se conviertan en víctimas de traficantes de personas”. Además, el gobierno cubano expresó que las personas deportadas “se encontraban de manera ilegal en el territorio de Ecuador” y que el proceso “se realizó con total apego a lo establecido en la legislación de ambos países y en las normas internacionales vigentes para este tipo de situación”.<sup>15</sup> Así, las acciones entre ambos países estuvieron alineadas durante todo el proceso de deportación,

---

<sup>15</sup> “Nota de prensa de la Dirección de Asuntos Consulares y de Cubanos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores”. Granma, 11 de julio de 2016, <http://www.granma.cu/cuba/2016-07-11/nota-de-prensa-de-la-direccion-de-asuntos-consulares-y-de-cubanos-residentes-en-el-exterior-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-11-07-2016-23-07-13>

según Fuentes, miembros de la Embajada de Cuba en Quito acompañaron a funcionarios del Ministerio del “para garantizar que se respeten todos los derechos”.<sup>16</sup>

Por su parte, el presidente ecuatoriano de turno, Rafael Correa en el Enlace Ciudadano No. 484 del julio de 2016, se refirió al proceso de deportación y justificó la medida de esta forma:

Resulta que ahora nos contradecemos con nuestra postura de movilidad, de ciudadanía universal... nadie se ha contradicho con nada, todos son bienvenidos, los que quieran radicar en nuestro país. De hecho, de esos cubanos [detenidos] dos pidieron refugio y se está tramitando ese refugio. Lo que no podemos permitir es que Ecuador se convierta en vía de tráfico de personas, trata de blancas, etcétera. Porque de eso se trataba, que nadie se engañe. No es que venían a radicar en nuestro país estos cubanos, estaban de paso para llegar a Estados Unidos, por eso a la brava querían que les dé visa a México, (para aprovechar la ley estadounidense que favorece a los cubanos), (...) Entonces aprovechándose de eso están utilizando a Ecuador como vía para llegar hasta México y después cruzar la frontera a Estados Unidos. Eso no lo podemos permitir. Pero no solo eso, no eran legales, nosotros no creemos en seres humanos ilegales, pero sí hay que cumplir con la normativa de nuestro país. No es que venían a radicar en nuestro país. (...). Tampoco se puede aceptar eso, entendamos, seamos sensatos. Aquí son bienvenidas todas y todos los que quieran residir en este maravilloso país. Creemos en la movilidad humana, creemos en la ciudadanía universal, pero no vamos a servir de tráfico de personas para nadie, no nos vamos a convertir en un país coyotero, compañeros, vamos a hacer respetar al Ecuador. (...). Se han respetado todos los derechos humanos pero esa gente fue regresada a Cuba. Lo mismo ha hecho Colombia, Centroamérica, y ahí han deportado a miles de cubanos, pero ahí no hay problema (...). Ahora critican que regresamos cubanos que no cumplieron con la normativa ecuatoriana, que no vinieron a radicarse a Ecuador, (...) y además cometían la desconsideración de hablar mal del país, del gobierno, de Ecuador, esas cosas compañeros no las vamos a aceptar (Enlace Ciudadano No. 484).

Las declaraciones del ex presidente Correa muestran cierta confusión alrededor del concepto de “legalidad” migratoria. Por un lado plantea que las personas cubanas “no eran legales” y seguidamente dice que no cree en los seres humanos ilegales. En lo que parece creer es en que las leyes de un país deben ser respetadas, aunque éstas se sustenten en la selectividad y por tanto, impongan restricciones o directamente excluyan a ciertos grupos, mientras privilegian a otros. En este sentido, si hubo “irrespeto a las normas nacionales” la deportación estaría

---

<sup>16</sup> “Caso de cubanos en Ecuador: Se quiere abusar de la ciudadanía universal”. ANDES, 14 de julio de 2016, <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/50938/caso-cubanos-ecuador-quiere-abusar-ciudadania-universal>



justificada. Además, cuando el ex presidente habla de “hacer respetar” al país sugiere una noción de orden público y seguridad nacional, que para algunos analistas fue la lógica que estuvo detrás del proceso de deportación de ciudadanos cubanos, aunque la adopción de esta dura medida fue justificada con una retórica de derechos humanos. Así, seguridad y protección se dan la mano y como señalan Ruiz y Álvarez (2017), presentan al gobierno ecuatoriano como “firme y humanitario” al mismo tiempo.

Didier<sup>17</sup> es uno de los 121 cubanos que fueron deportados de Ecuador en julio de 2016. Si bien la comunicación con este informante se dio vía Whatsapp y de forma intermitente debido al limitado acceso a internet con el que cuenta al estar en Cuba, al comunicarme con él percibí todo el dolor que dejó el proceso de deportación.<sup>18</sup> Las palabras de Didier sugieren que la deportación no fue simplemente una decisión que debía llevarse a cabo por “la desconsideración de hablar mal del país”, como mencionó el ex presidente Correa, o por “alterar el orden público”.<sup>19</sup> como dijo el, en ese entonces viceministro de Seguridad Interna Diego Fuentes, y menos aún por velar por la seguridad y los derechos de las personas que se encontraban solicitando una visa humanitaria, como mencionaron otras autoridades del Estado ecuatoriano. De acuerdo a Didier, fue una decisión adoptada para silenciar a las personas que solicitaban una visa humanitaria para llegar a Estados Unidos y motivada por la relación diplomática y cercana ideológicamente que mantenían los gobiernos de Ecuador y Cuba. Asimismo, cuestiona que esta acción se haya efectuado para proteger a la población cubana migrante.

Los migrantes que llegaron a Ecuador dejaron su país para apostar por un futuro mejor en el exterior. Fue un proceso que separó familias, que dejó a hijos sin sus padres, que dejó secuelas en cada una de las personas afectadas y de sus familias. Acabó con los anhelos de muchas personas que salieron de Cuba motivados justamente por la oportunidad que veían en el Ecuador en función del libre visado y de las garantías constitucionales. Generó temor de

---

<sup>17</sup> Seudónimo

<sup>18</sup> El contacto con Didier lo obtuve por medio de su novia ecuatoriana. El contacto con Didier fue de forma diaria durante aproximadamente una hora por más de dos semanas. Se realizó el mismo contacto con la esposa de otra de las personas deportadas en 2016 sin embargo, ella explicó que su esposo no estaría de acuerdo con participar en la investigación porque aquel evento le dejó graves daños psicológicos. Dijo que “aún tiene pesadillas relacionadas con la deportación” y por esto, no quiere revivir todo lo que le sucedió en ese entonces. También me comentó que ella está tramitando los documentos para que su esposo pueda volver, pero el trámite cada día se complica por nuevos requisitos u obstáculos que se presentan.

<sup>19</sup> “Caso de cubanos en Ecuador: se quiere abusar de la ciudadanía universal”. ANDES, 14 de julio de 2016, <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/50938/caso-cubanos-ecuador-quiere-abusar-ciudadania-universal>

nuevos controles migratorios y deportaciones en las personas cubanas que permanecían en el Ecuador, tanto de forma irregular como regular y por tanto, los motivó a salir del país hacia otros destinos, en algunos casos a través de coyoteros o por vías clandestinas. Así lo explica Yanitza

El efecto de esto [de la deportación] y de las demás limitaciones, es que la población cubana haya disminuido en un 80%, aquí no se quedó casi nadie. Los que lograron escapar de este operativo se fueron a través del corredor migratorio (México-EEUU) y la gente no volvió a apostar por Ecuador como país de destino. Quienes estaban aquí con trabajo o con algún tipo de estabilidad también se han ido y han salido hacia Estados Unidos. El Estado no reconoció lo que hizo, una deportación masiva que prohíbe la Constitución y de eso no se aprendió, entonces obviamente se puede repetir con cualquier otra población migrante (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Para Rolando, la deportación fue un proceso que sirvió para sentar un precedente en contra de las personas que buscaran llegar a Estados Unidos, en una especie de aleccionamiento o castigo. Rolando menciona que lo que generó fue un sentimiento de inestabilidad y rencor, menciona que esto ha generado una sensación de inseguridad que está presente todo el tiempo. Rolando es miembro activo de la Alianza Nacional Cubana del Ecuador, ANCE, un grupo que brinda apoyo a la población inmigrante cubana en Ecuador a través de la difusión de información sobre la política migratoria ecuatoriana y ciertos datos importantes para residir en el país, su experiencia migratoria le ha servido para ayudar a varios de sus compatriotas durante su llegada y permanencia en Ecuador, incluso, estuvo presente durante el proceso de deportación y así lo describe

Fue triste el proceso de deportación, como organización tuvimos que atender a los niños que se quedaban solos acá, observamos todo el proceso. Nosotros fuimos quienes retiraron las cosas tiradas de quienes fueron deportados, se pasan momentos tristes, de tensión, con amenazas de deportación. Eso fue algo fuera de lo común. El ministro Serrano decidió eliminar los fallos y deportar a todo el mundo, fue algo abusivo, no hubo respeto a pesar de que abogados muy buenos estuvieron al frente de eso. Se separó a familias (Rolando, migrante cubano, entrevista con la autora, 27/11/2017).

A su vez, plantea que en ese caso, el Ecuador como país que garantiza la libre movilidad debía haber actuado de forma diferente, dando una respuesta a la situación humanitaria que

se generó desde que las personas iniciaron la solicitud de un puente humanitario en las afueras de la embajada de México en Ecuador. También, menciona que el Ecuador debió abrir canales para mantener conversaciones con las personas cubanas, menciona que esto nunca se dio, por el contrario, dice que se desplegó una fuerza militar increíble y que hubo represión. También explica que “Se violaron todos los derechos humanos, derecho a la libertad, derecho al acceso a la justicia y no se respetó ningún principio”.

Didier emprendió el viaje hacia Quito en busca de empleo, cuando llegó ya conocía acerca del grupo de personas cubanas que se encontraban en el parque El Arbolito solicitando un puente humanitario para llegar a México, por lo que, decidió unírseles. El responsable del grupo le indicó que tenían autorización del Municipio de Quito para permanecer ahí. Con el paso de los días, más cubanos se sumaron. Didier asegura que a diario se unían unas 20 o 25 personas. Así explica el día en que llegó la policía antimotines y la policía nacional y los detuvieron:

Eran más o menos las 3 de la mañana cuando la policía antimotines junto con la policía nacional triplicándonos, posiblemente en número de efectivos por cada uno de nosotros, desplegaba un terrible y violento operativo en plan de arresto y desalojo, contra una población civil de unos 160 cubanos autorizados a ocupar ese espacio público y donde había mujeres algunas entre estas hasta embarazadas, niños y adolescentes, personas mayores y hombres, población civil durmiendo. Solo se había solicitado a través del representante del grupo a la embajada de México un corredor aéreo para llegar a este país y luego a los Estados Unidos. No se estaba cometiendo delito alguno y esa solicitud del representante podía ser negada o aceptada pero no era motivo para ese actuar de la fuerza pública. Pues estos golpearon al representante y a otras personas cercanas a la carpa de éste [...] A esa hora de la madrugada nos mandaron a hacer fila y subimos a unos buses, mientras veíamos con asombro e impotencia como dismantelaban el campamento. Así nos trasladaron a la Unidad de Flagrancia y en el frío sótano en el suelo a esperar sin que hasta ese momento se nos dijera nada, el por qué estábamos allí, todos suponíamos un control migratorio. Al rato llegaron nuestros abogados para decirnos que tendremos audiencias y que según la ley no habría razón para deportarnos, que interpondrían el recurso de hábeas corpus. [...] Llegó el siguiente día y serían las 10 de la mañana más o menos y mi nombre estaba en la lista de las primeras personas para ir a las audiencias (Didier, migrante cubano, entrevista con la autora, febrero de 2018).

Didier recuerda cada día que estuvo en Ecuador. Impresiona la forma tan detallada con la que este migrante cuenta su experiencia. Dice que estuvo en Ecuador “562 días con aproximadamente 8 horas”, días en los que conoció una realidad muy lejana a todo lo que vivía en Cuba, y en donde tuvo la oportunidad de conocer a su actual novia ecuatoriana con quien aún mantiene una relación a pesar de la distancia y las restricciones para comunicarse. Mientras Didier estaba en la unidad de flagrancia intentó casarse con su novia para evitar cualquier proceso de deportación, pues esta parecía ser la única forma de regularizarse y evitar ser devuelto a Cuba, pero esta opción le fue negada. Ambos mantienen la esperanza de reencontrarse en Ecuador y es ella quien está realizando los trámites para que Didier vuelva al país. La idea es casarse a través de un poder. Pero el proceso involucra varios trámites costosos, tanto en Cuba como en Ecuador y en diversas dependencias públicas, como el Registro Civil, Cancillería, notarías, embajadas. Una vez cumplidas todas las tramitaciones Didier podrá solicitar una visa de amparo y retornar a Ecuador, esperando que le permitan la entrada. Didier teme que debido al registro de deportación que consta en su historial migratorio, se le impida el ingreso al territorio ecuatoriano y por esto, su novia tramitó una solicitud de levantamiento del registro de deportación ante el Ministerio del Interior. Frente a esto, el actual Subsecretario de Migración, Alexis Eskandani respondió mencionando que “el registro de deportación se mantiene dentro del historial del ciudadano, mas no como un impedimento de ingreso”. Según lo indicado por Eskandani y considerando que la deportación ocurrió cuando aún se encontraba vigente la anterior Ley de Migración, Didier podría ingresar al país nuevamente sin ningún tipo de impedimento.

Sin embargo, hay que resaltar que Didier fue deportado a pesar de contar con una orden judicial de no deportación que se fundamentaba en el estatus migratorio regular que mantenía en ese entonces. Dicha sentencia fue revocada por Diego Fuentes, delegado del ministro del Interior. En el acta de deportación se puede leer el fallo que dispone la libertad de Didier emitido por la Jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito (ver anexo 1).

En el mismo documento se puede leer la revocatoria a la negativa de deportación que se fundamentó en artículos de la Ley de Migración de 1971. Mientras que el fallo que dispone la libertad de Didier se basó en artículos de la Constitución. Así se demuestra la convivencia de dos leyes con enfoques opuestos: por un lado, se aplican los mandatos de la Constitución de 2008 para otorgar libertad a Didier y, por otro lado, se utilizan los fundamentos securitistas

de la Ley de Migración de 1971 para revocar sus derechos y deportarlo. Aunque jerárquicamente la Constitución es la Ley Suprema y está sobre leyes secundarias, como la Ley de Migración de ese entonces, fue ésta última la que en la práctica predominó.

Así es como Didier relata los sucesos de la deportación:

[...] Llegaba la madrugada del sábado 9 de julio 2016 a las 3 de la mañana más o menos. Uno allí durmiendo en el piso del sótano de la unidad de fragancia y con las luces encendidas. En mi caso acostado sobre mi toalla y una sábana que alguien me dio para taparme, a esa hora estaban llegando a fragancia los indeseables antimotines, todos despertamos y nos acercamos al jefe de la unidad y dijo: “miren, se hará un traslado a un lugar de mejores condiciones donde puedan descansar mejor y poder ducharse porque aquí no pueden seguir por no haber condiciones”. Era raro que hubiera tantos policías antimotines para un traslado tan simple. Así sacaron a 29 de nosotros; eran nueve mujeres y 20 hombres [...]. Una vez en el bus subieron con todo su típico arsenal estos antimotines y los GIR, todo el bus bien hermetizado y se escuchó una nefasta voz que ordenaba al chofer “Aeropuerto” un breve silencio y unas miradas de pánico fue nuestra reacción colectiva, rápido llamé al abogado Benítez y pude decirle “abogado nos llevan al aeropuerto nos van a deportar”, acto seguido un salvaje de esos me quería quitar el celular para que no siguiera la llamada pero me dio tiempo a guardarlo en el bolsillo. A medio camino del aeropuerto el bus paró, fue a un lugar cercado, había que bajarse del bus, nos pidieron los cordones del zapato y el cinturón y ponerse mirando al bus con las manos arriba. Pensamos en la posibilidad de que nos matasen, y podían decir que nos soltaron y cuando no se supiera de nosotros podían echar la culpa a esto de cruzar la frontera o que caímos en manos de coyoteros, o cualquier cosa, no era descabellado suponerlo después de tanto abuso. Lo cierto era que fue para requisarnos y esposarnos para hacer el viaje en esas humillantes condiciones hasta La Habana. Así llegamos al avión, luego de sobrevolar por unos 20 minutos vimos el mar y el avión estaba aterrizando, era la pista de la provincia Esmeraldas, “ahora si nos matan” pensé, pero era solo para habilitar combustible y luego de hacerlo, fueron unas 3 horas hasta que al fin llegamos a Cuba (Didier, migrante cubano, entrevista con la autora, febrero de 2018).

Contrariamente a lo que mencionó el ex presidente del Ecuador y los demás funcionarios del gobierno, los relatos de Didier demuestran que este proceso no se vivió como una acción de protección y de ninguna forma la detención y deportación han sido percibidas por Didier como un “regreso digno a casa” como mencionó Calle. De acuerdo a los migrantes cubanos deportados y activistas de derechos humanos de Ecuador, se irrespetó la dignidad humana desde el momento de la detención porque las condiciones en las que debieron permanecer

esas personas eran absolutamente precarias. Algunas de las personas detenidas fueron trasladadas al llamado, “Hotel Carrión” que en realidad es un centro de detención, entre ellas mujeres embarazadas y ancianos. Didier no tuvo esa suerte pues él fue parte del primer grupo de personas deportadas y tuvo conocimiento de su destino únicamente cuando ya estaba embarcado en el medio de transporte que lo iba a movilizar al aeropuerto. Después de vivir lo que vivió esos días, Didier dice que durante el trayecto al aeropuerto temió por su vida. Al referirse al proceso de deportación, Yanitza, resaltó el accionar del Ministerio del Interior al anular las sentencias de no deportación y de liberación inmediata para deportar a todos. También, establece que se violaron una serie de derechos:

Se violaron todos los derechos humanos, derecho a la libertad, derecho al acceso a la justicia. No se respetó ningún principio, como el principio de no devolución. Había muchas personas que habían solicitado refugio, nada de eso se garantizó y además, la independencia judicial en temas de decisión de jueces se vio afectada por una entidad del ejecutivo que es el Ministerio del Interior (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Asimismo, Yanitza plantea la existencia de una desconexión entre el discurso de la ley, configurado en función de un enfoque aperturista y garantista, y la aplicación de esa noción aperturista. Así, la política migratoria ecuatoriana no es coherente puesto que, la formulación de la ley promueve principios y derechos para las poblaciones migrantes pero, en su aplicación, se muestran acciones restrictivas y excluyentes en las cuales incluso se llegan a cometer violaciones y abusos de poder (Shore, 2011).

[...] la Constitución se quedó en un discurso muy bonito, muy atractivo de derechos humanos y cuando tú ves la Constitución y la Ley de Migración y su reglamento [la anterior ley] te das cuenta de que estamos en un país con 2 caras con 4 y con 5. La voluntad que se tuvo en un primer momento no fue lo suficientemente coherente como para armonizar toda una legislación [...] (Yanitza, migrante cubana, entrevista con la autora, 16/11/2017).

Haciendo uso del lenguaje de derechos humanos, el Estado ecuatoriano llamó a los países implicados en lo que denominó una “crisis migratoria” y “problema regional” a adoptar medidas conjuntas para precautelar los derechos humanos de la población vulnerable.<sup>20</sup> Este llamado es una acción que busca la coordinación y cooperación internacional para enfrentar

<sup>20</sup> “Comunicado oficial: Sobre política migratoria en Ecuador”. Cancillería, 14 de julio de 2016, <http://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-11/>

la “irresponsabilidad” de algunos migrantes y los potenciales efectos de “amenaza” (a la seguridad nacional) y “vulnerabilidad” (a los derechos de niños, niñas, adultos mayores, mujeres embarazadas). Así, las acciones emprendidas remiten al modelo de gobernabilidad de las migraciones (Domenech 2013; Estupiñán 2013). En este sentido, la noción de “crisis” es un contexto construido por los Estados, para justificar la aplicación de restricciones migratorias. Haciendo uso de esta noción como “momentos de excepción”, cabe la aplicación de medidas excepcionales, ya que serían momentos caracterizados por el “desorden y la inseguridad”, poniendo en riesgo la vida de ciertas personas. Las medidas restrictivas que se implementan en estos contextos son disfrazadas con un lenguaje humanitario y están planteadas con el objetivo de “restablecer el orden público y salvar vidas” (Ruiz y Álvarez 2017).

En el marco del llamado que Correa hizo para combatir la “crisis migratoria”, el rol del gobierno cubano fue fundamental, ya que adoptó la misma postura del Ecuador y se posicionó bajo un enfoque de “cooperación” justificando las acciones del Estado ecuatoriano como medidas de protección. Para Didier, es claro que hubo acciones conjuntas entre Cuba y Ecuador para llevar a cabo el proceso de deportación, ya que mientras él se encontraba en la unidad de flagrancia de Quito, en Cuba dos agentes cubanos visitaron la casa de la presidenta del Comité de Defensa de la Revolución (CDR), ubicada en la misma cuadra donde Didier residía. El CDR es una organización social cuyo objetivo es “defender la Revolución y las conquistas del socialismo” (Partido Comunista de Cuba 2018) y que se estructura de forma geográfica desde cuadras de barrio, barrios, provincias y a nivel nacional. El objeto de esta visita fue indagar sobre el comportamiento de Didier antes de emigrar hacia Ecuador y para informar a la presidenta que Didier pronto llegaría deportado. A su vez, este migrante sugiere que ambos países cuentan con tratados bilaterales para tomar medidas frente a quienes no se “portan bien”. Así explica Didier su llegada a Cuba:

Llegamos a La Habana alrededor del medio día de ese sábado triste. [Cuando estábamos] aún en el avión subió un oficial cubano, nos habló diciendo que estábamos siendo recibidos, que después de bajarnos del avión, pasaríamos a un control sanitario y luego habría dos buses, uno para dejar cerca de sus casas a los de La Habana y otro para dejarnos a cada uno de nosotros en nuestras respectivas provincias. Así, nos quitaron las esposas y bajamos de ese avión. Como no tenía cinturón y el pantalón me quedaba algo amplio, tuve que sujetarlo con una mano. Como no tenía cordones en los zapatos tuve que arrastrar los pies. Como no me había afeitado ni me

había duchado desde hace cuatro días, parecíamos unos tristes y deplorables pordioseros o mendigos, en aquellas humillantes condiciones. Bajábamos del avión, había algunas cámaras, pero eso no me importaba. Llegamos hasta donde nos harían el control sanitario y así fue. Además llenamos unos formularios con nuestros datos, nos tomaron la presión, nos dieron una merienda, nos recordaron que estábamos allí por nuestros errores o sea mal comportamiento en un país hermano, y pasamos a recoger las pertenencias, en mi caso mi teléfono, mi toalla, la sábana y además alguien me ofreció una sobrecama que acepté. Luego fuimos hasta el bus que nos conduciría hasta las provincias de cada cual bajo un fuerte dispositivo de seguridad y una velocidad del bus que no excedía los 50 km/h, con policías dentro del bus y adelante patrullas y la motorizada [...]. Al día siguiente domingo 10, temprano, el bus llegaba a Holguín [provincia de origen] pero fue hasta la unidad de Procesamiento Penal, ahí más formularios, otra ligera merienda y finalmente otra patrulla nos dejaría en nuestras respectivas casas (Didier, migrante cubano, entrevista con la autora, febrero de 2018).

La forma en la que Didier, y el resto de personas deportadas llegaron a Cuba sugiere una imagen confusa entre víctimas y criminales, tal como sucede en otros países receptores de migrantes a los cuales el gobierno ecuatoriano ha cuestionado, como Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea. Eran individuos que llegaban con escasas pertenencias, en condiciones humillantes, pero al mismo tiempo, debían ser mantenidos esposados y con amplios controles de seguridad, seguramente por la “amenaza” que representan (Aradau 2004).

La noción de crisis y los peligros que suponen las llamadas “mafias de trata y tráfico de migrantes” son elementos centrales en la construcción discursiva de los gobiernos. El rol de la trata y tráfico en la agenda migratoria ecuatoriana ha generado una hipervisualización de estas actividades como “actos criminales inmorales” (Ruiz y Álvarez, 2017) enfatizando en la crueldad con la que son perpetrados y las consecuencias desoladoras que dejan, “soledad, miseria y dolor” (Ruiz y Álvarez, 2017). De esta forma los responsables de llevar a cabo estos delitos son los “coyoteros” que seducen a personas “vulnerables e inocentes” quienes después, estarían en riesgo de ser víctimas de trata. Esta construcción social permite desviar la atención de las verdaderas causas estructurales que llevan a las personas a emigrar como son la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades y a su vez, sirve de marco para justificar la adopción de medidas restrictivas cuyo propósito estaría enfocado en combatir estos “peligros”. En este sentido, desde el modelo de gobernabilidad de las migraciones, se



establece una “apertura regulada” que defiende principios como la ciudadanía universal, y a la vez, regula la migración para combatir las mafias traficantes.

Construir a las migraciones como un problema de seguridad que pone en riesgo la vida de los migrantes, lleva a la securitización del debate migratorio y de la agenda política sobre migraciones, pero en dos sentidos, como dicen Magliano y Clavijo (2011). Por un lado, la securitización en términos de protección de la población migrante, es decir, la necesidad de que el Estado emprenda acciones que servirían para “resguardar” el bienestar de la “población vulnerable”, especialmente de las mujeres ya que debido a su condición de género, son consideradas como principales “víctimas” de las migraciones desordenadas y de la trata. Por otro lado, la securitización frente a la criminalidad de las mafias de trata y tráfico o frente a las amenazas de la migración “irresponsable”, así se refuerza la idea negativa hacia la población migrante y daría cabida a que el Estado mantenga restricciones para su ingreso y permanencia.

Entonces, el tráfico de migrantes y especialmente la trata de personas ha reforzado la securitización de la agenda política sobre migraciones en Sudamérica, y Ecuador ha permitido que las acciones gubernamentales emprendidas en los últimos años por parte del gobierno de Rafael Correa se desarrollen en función de una suerte de “guerra” en contra de las redes de trata de personas y tráfico de migrantes que cuenta con el apoyo de medios de comunicación, organizaciones sociales y organismos internacionales. En este marco de prácticas restrictivas y actores humanitarios, la amenaza latente es la “ilegalidad”, el “desorden”, el “abuso” y dentro de estas categorías las redes criminales que operan al margen de la “legalidad” y vulneran los derechos de aquellos seres humanos vistos como “indefensos” e “ingenuos” (Ruiz & Álvarez 2017; Santi 2011; Estupiñán 2013).

El accionar del gobierno ecuatoriano frente a los flujos migratorios cubanos permite observar las limitaciones estructurales que conlleva la aplicación de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad en el Ecuador dentro de un marco de relaciones internacionales en donde priman las asimetrías de poder y en donde Ecuador ocupa un lugar marginal (Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014). En este sentido la política migratoria supuestamente “disidente” del Ecuador no es totalmente autónoma sino que está articulada a la de otros países, que ejercen influencia, presionan o con quienes se negocia. En el caso de las políticas migratorias frente a la población cubana en Ecuador, como ya he mencionado,

hubo articulación y cooperación con el gobierno de Cuba, con quien Ecuador mantiene una cercanía político-ideológica. Y además, hubo presión internacional frente a la política de “puertas abiertas” de Ecuador, donde el rol de Estados Unidos y su “guerra contra el crimen global” y más concretamente contra las “mafias de la trata y el tráfico” influenciaron las respuestas del gobierno ecuatoriano (Ruiz y Álvarez, 2017). Bajo este marco, el enfoque discursivo del Ecuador se mantiene en favor de la protección de los derechos humanos de la población migrante pero su cumplimiento se dará en función de los intereses políticos y económicos que mantenga con ciertos países (Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014).

## Conclusiones

La aplicación de una política aperturista fundamentada en la protección de los derechos de la población migrante ha significado rupturas conceptuales con la visión securitista que regía el manejo de las migraciones previamente. Los principios de libre movilidad y ciudadanía universal representan la principal transformación que ha tenido la política migratoria ecuatoriana y junto con ésta, el retiro del requisito de visas de turismo significó un cambio drástico en el manejo de las migraciones. Sin embargo, a pesar de promover una política “vanguardista” poco después se evidenciaron continuidades con la lógica securitista, esencialmente a partir de la aplicación de medidas selectivas que restringían el acceso y permanencia de flujos migratorios provenientes de países africanos, asiáticos, de Medio Oriente así como de países de la región como Colombia, Haití, Cuba y en los últimos años, Venezuela. Así, aunque concuerdo con Freier (2013) acerca de que la política migratoria ecuatoriana se ha configurado de forma selectiva en función de una jerarquización étnica, que permite migraciones de países del norte, también se ha evidenciado que las medidas restrictivas se implementan en función de una selectividad nacional.

Asimismo, el aperturismo migratorio ecuatoriano no ha estado exento de incoherencias y contradicciones, especialmente porque durante 10 años convivieron dos tipos de legislación opuestas entre sí, la Constitución con un enfoque de apertura migratoria y derechos humanos y, la Ley de Migración y Extranjería con un enfoque totalmente securitista. Así, la falta de armonización en la legislación permitió el amparo legal de acciones contrapuestas a la noción de “puertas abiertas” con la que se promocionaba la política migratoria ecuatoriana, como sucedió con la deportación que tuvo lugar en julio de 2016.

En este sentido, mientras se proclamaba una legislación respetuosa de los derechos humanos de la población migrante también, se adoptaron medidas excluyentes y restrictivas, lo cual denota una convivencia de enfoques que surge a partir de la diferenciación de flujos migratorios, entre migrantes “deseados e indeseados” o migraciones “beneficiosas y riesgosas”. Así, los principios aperturistas de la política migratoria ecuatoriana y las garantías constitucionales que se otorgan a las poblaciones migrantes, se cumplen en función de un perfil de “migrantes deseados”, es decir, personas de ciertas nacionalidades, con altos niveles educativos y económicos. Entonces, a partir de una construcción de categorías acerca de las personas migrantes, el Estado ecuatoriano ha actuado alineado al modelo hegemónico de

control de las migraciones, lo que Domenech (2013) denomina como “control con rostro humano”.

Así, lejos de seguir un camino “disidente”, el Estado ecuatoriano responde a los flujos migratorios desde el modelo de gobernabilidad de las migraciones. Mientras se condenan las formas de migración “irresponsables” que tienen cabida en un contexto riesgoso o de “crisis migratorias”, se plantea la necesidad de proteger a las poblaciones migrantes debido a su condición de “vulnerabilidad”. Se utiliza un lenguaje de derechos humanos que plantea la protección a través de la exclusión, lo que Ruiz y Álvarez (2017) han denominado “excluir para proteger”. En este marco, el rol de los conceptos de trata de personas y tráfico de migrantes es esencial ya que, a partir de estas formas “riesgosas” de migración, el Estado ha construido un panorama de intervención estatal para brindar protección a las “víctimas” y combatir a los “criminales” a través de la exclusión.

Retomando los planteamientos de Shore (2011), acerca de las brechas existentes entre la formulación de políticas públicas y su aplicación, concluyo que en el caso de la política migratoria ecuatoriana se evidencian estas brechas y a su vez, la aplicación de esta política ambivalente ha generado efectos en la vida de las personas migrantes. Los procesos migratorios por los que han pasado mis informantes han estado definidos por un vaivén de medidas aperturistas y restrictivas, lo cual ha modificado sus proyectos migratorios. Así, sus procesos de regularización, inserción laboral, reunificación familiar se han desarrollado de acuerdo con la voluntad estatal, en momentos aperturistas y en otras ocasiones, restrictiva. Asimismo, la imposición de medidas restrictivas y la deportación de julio de 2016, ha generado efectos en los trayectos migratorios de la población migrante cubana quienes han optado por buscar nuevos destinos. Paradójicamente, una política migratoria que profesa la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, que promueve migraciones “responsables” y que plantea combatir las redes de trata de personas y tráfico de migrantes, ha generado justamente lo contrario: flujos migratorios irregularizados, procesos migratorios precarizados, separación de familias, deportaciones, violaciones a los derechos humanos, migraciones clandestinas y demás consecuencias negativas en las vidas de las personas migrantes. Así, se demuestra que la protección y defensa de las poblaciones migrantes se queda únicamente en un discurso que es funcional al objetivo del control global de las migraciones, permitiendo así los flujos migratorios “ordenados” y “deseados” en función de intereses políticos, ideológicos y económicos.

## Lista de referencias

- Acosta, Diego y Feline, Luisa (2015) “Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* N° 23: 44
- Albán, J. P. 2016. Panel Migrantes en tránsito, tráfico de personas y derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 18 de agosto de 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=y0YNwpUD-2U>
- Aradau, C. (2004). The perverse politics of four-letter words: risk and pity in the securitisation of human trafficking. *Millennium*, 33(2), 251-277.
- Arcentales, Javier (2010). *Informe Temático No. 2 para la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo, Ecuador. Migración cubana: Recomendaciones de política pública para Ecuador incluyente*. Quito.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2017). Informe Alternativo sobre el Cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF). Quito
- Correa, A. (2014). Del Caribe a la mitad del mundo: migración cubana en Ecuador. *Quito: Abya-Yala/FLACSO Ecuador/Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres*.
- Domenech, Eduardo (2013) “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *Polis* [En línea], 35. En <http://polis.revues.org/9280>
- Estupiñán, M. L. (2014). Migration management: a propósito del gobierno de las migraciones a escala global. *Sociológica (México)*, 29(81), 263-281.
- Estupiñán, Mary (2013). “Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional”. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>
- Freier, L. F. (2013). Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador.
- Geiger, M., Pécoud, A. (2010). *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

- Ghosh, B. (2012). a snapshot of reflections on Migration Management. is Migration Management a dirty Word?. *The new politics of international mobility: Migration management and its discontents*, 25-32.
- Gil Araujo, Sandra (2010) *Las argucias de la Integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, España: IAPELA. Pags. 47-66.
- Góngora-Mera, M., Herrera, G., & Müller, C. (2014). *The Frontiers of Universal Citizenship. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador*. Ibero-Amerikanisches Institut, Stiftung Preußischer Kulturbesitz.
- Herrera, G., Moncayo, M.I., y Escobar, A. (2012). Perfil Migratorio del Ecuador, 2011
- Herrera, Gioconda (2016) “La expulsión de ciudadanos cubanos: violenta resolución a conflictos latentes en la política migratoria ecuatoriana”, *Andinamigrante* N° 20: 14-15. FLACSO Sede Ecuador.
- Hollifield, J. (2006). “El emergente Estado migratorio”. En A. Portes y J. DeWind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas Perspectivas teóricas y empíricas*. México: Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas e Instituto Nacional de Migración. *Perspectivas internacionales sobre migración*. Pp.: 67-96.
- Magliano, M. J., & Clavijo, J. (2011). La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio. *Análisis político*, 24(71), 149-163.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós/OIM
- Ramírez, J. P. (2013). *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ruiz, M. C & Álvarez, S. (2017). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata de personas y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador.
- Santi, S. (2011). ¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones. In *Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. “Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad”*, Quito, Ecuador (pp. 18-20).
- Shore, Chris (2011) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, núm. 10, pp. 21-49.

Zepeda, B., Mena, F. C., Carrasco, F., & Ramírez, J. P. (2015). *Las Américas y el mundo: Ecuador 2014*. FLACSO-Ecuador.