



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN
ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
INTERNACIONALISTA

LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL EN EL
ECUADOR. CASO DE ESTUDIO: LA CONTROVERSIA DE LOS MIGRANTES
CUBANOS (2008 – 2017)

AUTORA:

MARÍA SOLEDAD QUINTANA PESANTES

DIRECTOR:

SANTIAGO CARRANCO

QUITO, NOVIEMBRE 2017

Resumen

La presente investigación se construye bajo el objeto de identificar las principales motivaciones, por las que el Estado Ecuatoriano no ha aplicado en su totalidad el principio de ciudadanía universal, el cual según lo normado en la Constitución Ecuatoriana de 2008, había sido establecido para promocionar y proteger los derechos humanos de las personas migrantes, sin ninguna excepción.

Para lograr cumplir de mejor forma el objetivo de identificación de dichas causales, a la no aplicación del principio, se ha propuesto estudiar en específico el caso de los ciudadanos cubanos, quienes acorde al precepto de ciudadanía universal, solicitaron refugio al Ecuador, sin saber de las razones implícitas que existían por parte de los funcionarios, para su negación.

Por esta razón, se ha determinado analizar el proceso de toma de decisiones en materia de política de refugio 2008 – 2017, desde el estudio de la política migratoria ecuatoriana y la teoría de política burocrática de Graham Allison, con el fin de determinar que los derechos humanos de los solicitantes de refugio, también pueden ser violentados por las decisiones de lógica burocrática.

Palabras claves: Principio de Ciudadanía Universal, Derechos Humanos, Migrantes, Política de Refugio, Movilidad Humana.

Abstract

The present investigation is guided to identify the main motivations, that has driven Ecuador for not apply in its entirety the principle of universal citizenship, which as established in the Ecuadorian Constitution of 2008, which has been established to promote and protect the human rights of migrants, without any exception.

To better comply with the objective of identifying these causes, the non-application of the principle, it has been proposed to study specifically the case of Cuban citizens, who according to the universal citizenship principle, sought refuge in Ecuador, without knowing the implicit reasons that existed on the part of the officials, for their denial.

For this reason, it has been determined to analyze the decision-making process regarding refuge policy 2008 - 2017, from the study of the Ecuadorian migration policy and the theory of bureaucratic policy of Graham Allison, to determine that the rights humans of refuge seekers can also be violated by decisions of bureaucratic logics.

Keywords: Principle of Universal Citizenship, Human Rights, Migrants, Refugee Policy, Human Mobility.

Índice de Contenidos

Resumen.....	2
Preliminares.....	6
Declaración de autoría y honestidad académica.....	6
Autorización de derechos de propiedad intelectual.....	7
Certificación del Director.....	8
Agradecimientos.....	9
Introducción.....	11
Planteamiento del problema de investigación.....	12
Metodología.....	13
Capítulo I: El Principio de Ciudadanía Universal en el Ecuador desde el Análisis de la Política Exterior (APE).....	15
1.1 Aproximaciones teóricas desde el APE.....	17
1.2 Análisis del modelo de política burocrática de Allison para conjeturar el impacto que generó el principio de ciudadanía universal en el Ecuador.....	21
Capítulo II: Antecedentes históricos e internacionales en materia de otorgación de ciudadanía ecuatoriana a extranjeros.....	26
2.1 Legitimación y polémica del principio de ciudadanía universal.....	29
Capítulo III: Análisis de la polémica cubana - ecuatoriana y de sus principales actores.....	34
3.1 Situación actual del Ecuador entorno a la polémica que existió con los cubanos.....	36
3.2 Análisis del trabajo realizado por los funcionarios encargados de regular la política migratoria en el Ecuador.....	42
3.3 Análisis de los informes emitidos por las Organizaciones Internacionales y los funcionarios públicos que se han visto implicados en la polémica.....	45
Conclusiones Generales.....	49
Recomendaciones.....	53
Referencias bibliográficas.....	54
Anexos.....	58

Índice de Gráficos y Tablas

Gráfico 1: Niveles de análisis para estudiar a las políticas de estado de Jervis.....	18
Gráfico 2: Niveles de análisis para estudiar a las políticas, conceptos organizadores y proposiciones generales de Allison.....	23
Gráfico 3: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM).....	28
Gráfico 4: Árbol de Problemas a raíz de la legitimación del principio de ciudadanía universal, por Rodrigo Borja.....	32
Gráfico 5: Dispersión institucional de las instituciones que confluyen la política migratoria en Ecuador.....	33
Tabla 1: Histórico de movimientos migratorios de ciudadanos cubanos entre 2002-2010 en Ecuador.....	37
Tabla 2: Visas de inmigrante concedidas a cubanos por el gobierno ecuatoriano en el período 2006-2010.....	38
Tabla 3: Visas de no inmigrante concedidas a cubanos por el gobierno ecuatoriano en el período 2006-2010.....	39
Tabla 4: Refugiados en el Ecuador, entre 1989 – 2016.....	40
Tabla 5: Histórico sobre refugiados cubanos en Ecuador. Período entre años antes del 2000 al 2007.....	41

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Nombre: María Soledad Quintana Pesantes

Cédula de ciudadanía: 1719757005

Facultad: Ciencias Sociales y Comunicación

Escuela: Diplomacia y Relaciones Internacionales

DECLARO QUE

El trabajo de investigación de fin de carrera titulado *“La aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador. Caso de estudio: la controversia de los migrantes cubanos (2008 – 2017)”* para optar por el título de **INTERNACIONALISTA** es de mi autoría exclusiva y producto de mi esfuerzo personal; las ideas, enunciaciones, citas de todo tipo e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), están citadas de forma clara y estricta, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Estoy plenamente informado/a de las sanciones universitarias y/o de otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado, en todo o en parte.

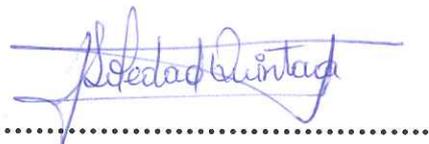
Quito, 30 de noviembre de 2017

A handwritten signature in blue ink, reading "Soledad Quintana", is written over a horizontal dotted line.

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, María Soledad Quintana, con cédula de identidad número 1719757005 en calidad de autor/a del trabajo de investigación "*La aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador. Caso de estudio: La controversia de los migrantes cubanos (2008 – 2017)*", autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación. Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

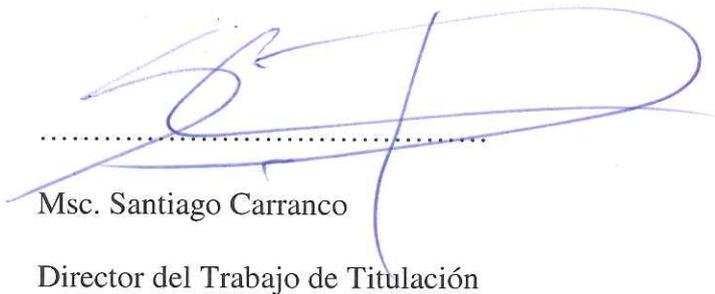
Quito, 30 de noviembre de 2017



CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR

Por medio de la presente dejo constancia de que el Trabajo de Titulación, presentado por **MARÍA SOLEDAD QUINTANA PESANTES**, para optar por el título de **INTERNACIONALISTA** de la República del Ecuador, bajo el tema de *“La aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador. Caso de estudio: La controversia de los migrantes cubanos (2008 – 2017)”* ha sido supervisado. Certifico que es fruto del trabajo del autor y puede ser sometido a evaluación por el Comité de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación.

Quito, 30 de noviembre de 2017



Msc. Santiago Carranco
Director del Trabajo de Titulación

Agradecimientos

Gracias a Dios, por instaurar en mí esa fe que me permite crecer y seguir adelante.

A mis padres, por ser ese pilar fundamental en mi vida. Qué haría yo sin ellos!

A mi hermana, que constantemente me brinda su amor y apoyo incondicional.

*A mi estimado profesor Santiago, que de no ser por su paciencia y ayuda, no habría
podido terminar con este trabajo.*

Dedicatoria

*Toda la dedicación y esfuerzo que he puesto en este trabajo, se dirigen especialmente a
mi ángel que está en el cielo, Lydia.*

Tú te lo mereces todo!

Introducción

El presente proyecto de investigación tiene como objeto estudiar el significado y alcance del principio de ciudadanía universal planteado en la Constitución Ecuatoriana de 2008. Este principio ha marcado una serie de controversias derivadas de su aplicación a la movilidad humana, que por falta de claridad conceptual, ha generado una serie de consecuencias para los extranjeros residentes en el país, como la explotación de su mano de obra, la acusación de delitos en base a estereotipos, la deportación injustificada, entre otros (Pérez, 2010). Este análisis se realizará tomando como ejemplo el caso de los ciudadanos cubanos en el país.

Además, para consideración del presente tema de investigación, se abordarán todos aquellos aspectos nacionales e internacionales, que han sido tomados en cuenta para la elaboración del principio de ciudadanía universal, tales como los artículos y secciones que hablan del migrante extranjero en la Constitución de 2008, en la Ley de Migración y en los respectivos Acuerdos para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos a nivel regional y global. Estos puntos de carácter nacional e internacional, tendrán como objeto determinar desde un estudio analítico, el porqué de la disfuncionalidad de la libre movilidad humana impuesta por el país.

Asimismo, en referencia a las bases utilizadas para la elaboración del principio de ciudadanía universal, se han considerado todos aquellos indicios de legislación internacional y lineamientos, estipulados en la normativa de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en los principios estipulados por el Derecho Internacional Humanitario. Estas fuentes se han caracterizado por evidenciar un alcance de cambio en la parte dogmática de la sección normativa y una primacía en el Derecho Internacional de Derechos Humanos (Montaña, 2012:39).

En lo que respecta a los principales tratados de carácter internacional, que se han utilizado para la elaboración del actual principio de ciudadanía universal, publicado en la Constitución de 2008, se ha reconocido al Acuerdo Nacional Migratorio, en el que interviene una política de Estado Integral; y a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, con un Informe Alternativo al Comité de Naciones Unidas, para promover el reconocimiento e identificación de derechos y deberes a los extranjeros migrantes (Benalcázar, 2009:40).

En lo que respecta a la ratificación de dicha normativa de libre movilidad dentro de la Constitución Ecuatoriana de 2008, el presente trabajo de investigación reconoce que, el principio de ciudadanía universal, ha permitido preponderar la influencia y reconocimiento de aspectos de desarrollo contemporáneo, a través de un modelo mixto más cercano al modelo europeo de control y administración constitucional, que se caracteriza por considerar tratados y convenios internacionales a favor del reconocimiento y garantía de los derechos humanos (Montaña, 2012:103). No obstante, bajo esta premisa de ideales, es lamentable indicar que en la actualidad tal principio está siendo vulnerado.

Hoy en día, existe un sin número de casos de migrantes, que han tenido que ser deportados del Ecuador, debido a que según lo estipuló el Gobierno del período 2007 – 2017, estos no cumplían con los requisitos que establecía la Constitución y las leyes especiales que se derivan de esta, a pesar de registrar una coincidencia con algunas condiciones previas a la aplicación del principio de ciudadanía universal, tales como hablar el mismo idioma, compartir una cultura similar, entre otras (Borja, 2014).

A nivel inter institucional se justifica este estudio porque contribuirá a evidenciar la contradicción entre la Norma Suprema (Constitución) y el Derecho Internacional, con el objeto de evitar un conflicto de intereses entre las normas con respecto al principio de ciudadanía universal consagrado en la Constitución; pero que dadas las condiciones actuales se vuelve inaplicable en la práctica y de difícil cumplimiento para el Estado.

Planteamiento del problema de investigación

El problema subyace en que la regulación constitucional de 2008 hace referencia a un principio de movilidad humana poco viable para el país, debido a que frente a la realidad internacional, es imposible que se garantice la articulación de la ciudadanía universal a los ordenamientos jurídicos, que supondrían la conformación de un sistema jurídico global, para permitir el traslado libre de las personas extranjeras en el país (Borja, 2014).

A partir del ideal de mantener una política que se asimila a un eslogan con alcances planetarios y propósitos de altura a las comparaciones, se promulga el principio de ciudadanía universal dentro de la Constitución de 2008. No obstante, es lamentable indicar que en la aplicación del mismo, se evidenció un distanciamiento de la política aperturista inicialmente defendida. Todo esto, debido a que la práctica política e institucional del régimen migratorio, incidió en el nivel ordinario, limitándose a reconocer

las modalidades de categorías migratorias (Correa, 2016). Sin tomar en cuenta que, al hablar de ciudadanía universal, la normativa garantiza el ejercicio total de derechos humanos, independientemente de la nacionalidad de cualquier persona (Romo, 2016).

Pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron las motivaciones del Estado Ecuatoriano para no aplicar el principio de ciudadanía universal sobre los ciudadanos cubanos, durante y después del 2008?

Objetivo General

Explicar las causas por las que el Estado Ecuatoriano violó el principio de ciudadanía universal que se dicta dentro de la Constitución de 2008, cuando se reportó el caso de deportación sobre los migrantes cubanos en el 2016.

Objetivos Específicos

- Estudiar a la política exterior ecuatoriana y a sus herramientas de análisis resaltando la política de carácter migratorio.
- Definir la percepción sobre ciudadanía universal en el Ecuador, a través de la revisión histórica de su implementación.
- Comprender el proceso de (de)construcción de política migratoria, con respecto a la deportación realizada por el Estado Ecuatoriano, a los migrantes cubanos.

Metodología

Los diferentes métodos de análisis que se utilizaron dentro del presente trabajo de investigación dependieron de cada uno de los objetivos propuestos. Por ello, para lo que corresponde al objetivo general, se realizó un proceso de documentación, en donde se tomó en cuenta una serie de informes de la ONU (Organización de Naciones Unidas), la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), y el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), así como de las principales Instituciones de Migración Ecuatoriana. Además, se realizó un análisis crítico del discurso utilizando declaraciones públicas y privadas, entre otros elementos, que en su momento fueron

identificados para entender el marco jurídico actual ecuatoriano y fundamentar el controvertido significado del principio de ciudadanía universal en el Ecuador.

Por su parte, el análisis de política exterior mediante la revisión de definiciones y conceptos relacionados a sus conceptos y su normativa, en conjunción con un análisis de discurso, permitieron desarrollar el primer capítulo, en donde se reconoció una serie de criterios referentes a la aplicación del principio de ciudadanía universal, lo que posibilitó el posicionamiento de un análisis al respecto, con el objetivo de explicar la situación de los cubanos y el alcance que le faltó desarrollar o conjeturar al concepto de principio de ciudadanía universal.

Posteriormente, para el desarrollo del segundo capítulo, se planteó una documentación, para construir una percepción o enfoque de la realidad migratoria en el Ecuador con Cuba. Se realizó dicha recopilación, a partir de los datos proporcionados públicamente por organizaciones internacionales y nacionales, como el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y fuentes mediáticas.

Para el desarrollo del último capítulo, se realizó un total de siete entrevistas semiestructuradas, las cuáles se ejecutaron de manera individual, enfocándolas inicialmente sobre los testimonios de las víctimas de la de la movilidad humana forzada (N= Anexo 8), y posteriormente, sobre los funcionarios de la Dirección General de Refugiados (N= Anexo 10).

CAPÍTULO I: El Principio de Ciudadanía Universal en el Ecuador desde el Análisis de la Política Exterior (APE)

El estudio y comprensión de la política exterior es importante para el desarrollo de cada estado, tal como lo indican Smith, Hadfield y Dunne (2008:2), en donde comentan que este va a estar direccionada al cumplimiento de objetivos y metas, que velan por la soberanía de un país y desestiman cualquier tipo de amenaza a su integridad territorial.

Junto con la anterior definición sobre la función de la política exterior, Hill (2008:4) señala que ésta se entiende como “*una suma de relaciones exteriores realizadas por un actor independiente (por lo general un Estado) en las relaciones internacionales*”, y Hudson (2008:12) la define como “*la estrategia o el enfoque elegido por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades externas. Esto incluye la decisión de no hacer nada*”. Por lo que se puede concluir que la política exterior reside en el estado, como unidad única de análisis e incidencia, para el establecimiento de objetivos totalmente abiertos a la economía, política ambiental, derechos humanos y seguridad.

En base al manejo de las distintas tipologías de objetivos, que establece la política exterior, para el tratamiento de problemas coyunturales de una nación, es imperante que se considere a continuación, el estudio de la migración internacional, debido a que es una temática de controversial análisis y protagonismo en la agenda política de los Estados de origen y acogida, como lo es el Ecuador.

Entonces, frente a la importancia de estudio que demanda la migración internacional, se señala su definición, para desarrollo y mejor comprensión del presente capítulo *como el movimiento de personas que dejan su país de origen en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera*” (OIM, 2006:40). Todo esto, establece por consecuencia, que cada estado debe cumplir con algunas funciones de control interno y externo, para regular los flujos migratorios, tales como las políticas de migración.

Conjuntamente, Freeman define a la política inmigratoria como aquel punto en el que confluye la política interna con la internacional de los estados, a través del manejo del siguiente precepto:

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

Esta reflexión de Freeman, citada con anterioridad, explica que las políticas nacionales e internacionales de un país, se establecen acorde a la política migratoria, la cual se entiende como aquel punto de unión entre los factores internos y externos de un estado, debido a la orientación que ésta utiliza en función a las principales particularidades y connotaciones de políticas que confluyen dentro del ámbito político y social del mundo (Herrera, 2012).

Por su lado, Christopher Mitchell argumenta por medio de sus estudios, que la experiencia e investigación han demostrado que existe una relación entre la migración y la política internacional, y lo justifica a continuación, señalando que:

1. *“Las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional: por ejemplo, el afianzamiento de las relaciones de cooperación entre Estados puede configurar migración internacional. Asimismo, Mitchell cita a Bach para dar cuenta de que la principal motivación para que la migración se produzca, radica en aspectos tanto sociales como económicos, así como con aspectos relativos a las relaciones exteriores entre Estados. “Las características definitorias de los flujos migratorios se encuentran en el nivel de la organización social-económica y de la política internacional, no entre las percepciones individuales y las motivaciones de los individuos”.*
2. *La migración puede influir y servir a los objetivos de las políticas exteriores nacionales: tanto los gobiernos receptores cuanto los expulsores han encontrado que la migración puede adquirir marcada importancia en sus relaciones bilaterales, como por ejemplo mediante la suscripción de instrumentos internacionales que optimizan la interacción entre dichos Estados.*
3. *Las leyes de inmigración y las políticas “nacionales” pueden tener una inevitable proyección en la política internacional: una característica permanente de la “cultura política” en la mayoría de las naciones es la opinión de que la inmigración es un problema interno, en el ámbito de la soberanía nacional. Al respecto, los cambios de política interna con frecuencia tienen considerables repercusiones internacionales. En este punto, el autor expone algunos ejemplos de políticas migratorias que han impulsado países como Estados Unidos (Reforma Migratoria de 1986), lo cual provocó desde manifestaciones hasta intensos debates, inclusive a nivel diplomático con los países centroamericanos” (Mitchell, 1989:682).*

A raíz de las citaciones varias a los expertos de políticas migratorias, se puede decir que existe una connotación muy directa entre la migración y la política exterior, debido a que

cuando se habla de flujos migratorios, se empiezan a identificar distintos aspectos del ámbito interno y externo de un estado, para establecer normas correspondientes al control y regulación de personas.

En lo que respecta a la definición que Freeman propone, es importante destacar, para estudio del presente trabajo de investigación, su análisis desde el punto en que considera al Estado como un actor que cumple dos funciones: ejercer control y regulación en sus fronteras, y establecer condiciones de residencia acorde al beneficio de las personas que residen en el territorio bajo la categoría de inmigrantes, refugiados o asilados (Herrera, 2012).

Finalmente, con los aportes de Mitchell, se puede destacar la responsabilidad que se radicaliza en el Estado, cuando éste establece políticas nacionales, debido a que de estas políticas se generan importantes repercusiones de carácter internacional, que si no son bien manejadas en su momento, pueden alterar las relaciones bilaterales y multilaterales con otros Estados (Herrera, 2012).

1.1 Aproximaciones teóricas desde el APE

Para realizar un estudio complejo de política exterior, es necesario partir de su análisis, el cual según Hudson (2008:12), es considerado como: *“un sub-campo de las relaciones internacionales que busca explicar la política exterior, o, alternativamente, el comportamiento de la política exterior, con referencia en la base teórica de los tomadores de decisiones, actuando en forma individual y en grupos”*. Para su complemento, Hudson y Vore (1995: 209-238) recomiendan la revisión de vertientes teóricas muy importantes, tales como los aportes de Snyder, Bruck y Sapin; Harold y Margaret Sprout; y James Rosenau.

Snyder, Bruck y Sapin (1954), logran construir una noción de política exterior, explicándola como un proceso de toma de decisiones, y posteriormente como una escuela de pensamiento. Por otra parte, entre sus aportes, se identifica un vínculo hacia los individuos, con el objeto de explicar el papel y las circunstancias varias que inciden en el comportamiento de estos, al tener que tomar decisiones (Hudson y Vore, 1995). Al

respecto, Hill (2003:223) señala que: “los líderes oficiales son los actores centrales, pero no exclusivos de dicho proceso”.

Por otra parte, Harold y Margaret Sprout (1956) en su investigación sostienen que los investigadores requieren mirar el psycho-milieu del individuo o grupos involucrados en las decisiones de política exterior, con el fin de explicar su comportamiento. En conjunto, Hudson (2008:14) señala que: “*la política exterior puede ser explicada con referencia al psycho-milieu (contextos psicológicos, situacionales, políticos y sociales) de los individuos involucrados en la toma de decisiones*”.

Bajo la consideración de riqueza intelectual que contribuyó la obra de 1956, de Harold y Margaret Sprout, se inspiraron a muchos estudiosos de la política exterior, entre estos a Robert Jervis, quien con su obra *Perception and Misperception of International Politics* (1976), busca responder a la siguiente pregunta: ¿Importa la percepción de los tomadores de decisiones? Al respecto, es curioso dar cuenta que esta interrogante se contesta, indicando que “*la lógica nos permite distinguir entre el “psychological milieu”¹ (el mundo como ve el actor) y un nuevo término, el “operational milieu” (el mundo en que la política será llevada a cabo), para argumentar que las políticas y las decisiones deben ser mediadas por los objetivos, cálculos y percepciones*” (Jervis, 1976:257) de los tomadores de decisiones. Conjuntamente, es importante destacar que este mismo autor propone cuatro niveles de análisis, con el fin de entender el comportamiento de la disciplina estudiada.

Gráfico N°1: Niveles de análisis para estudiar a las políticas de estado de Jervis



Elaborado por: El Autor

A partir de los datos extraídos de Jervis, (1976:258)

¹ Psychological Milieu: Entorno físico o social en el que algo ocurre o se desarrolla.

Por su parte, James N. Rosenau, con las contribuciones de Harold y Margaret Sproud, se posicionó como un pionero en el estudio de la política exterior comparada. Todo esto, debido a que gracias a su obra: *“Pre-theories and Theories of Foreign Policy”* (1966), pudo proponer una pre teoría, la cual permitiría desarrollar una teoría general sobre política exterior. Para tal efecto señala que: *“Todos los analistas de política exterior explican la conducta exterior de las sociedades en función de cinco conjuntos de variables, o proceden de manera tal que sus explicaciones pueden ser reconstruidas en términos de esos cinco conjuntos”* (Rosenau, 1966:207). Dichos conjuntos son: idiosincrasia, función, gubernamental, social y sistemática. Adicional a esto, Rosenau sostiene que *“uno tiene que decidir cuál es el conjunto de variables que contribuye en mayor medida a la conducta exterior, cuál de ellos ocupa el lugar subsecuente en términos de influencia, y así sucesivamente hasta abarcar todos los conjuntos”* (Rosenau, 1966:208).

Una vez revisados dichos aportes, se puede evidenciar que, la política exterior cuenta con una fundamentación en bases teóricas, o APE, que le permiten establecer un marco referencial, para desarrollar los estudios que se requieran en su disciplina. Estos, según Hudson, reciben el nombre de estudios de segunda generación, y se originan debido a que:

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

Entre los principales estudios de segunda generación que se han realizado en materia de APE, está *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), con la que Graham Allison, su autor, da a conocer tres tipos de modelos de análisis, para explicar el comportamiento de la política exterior. Para mejor comprensión, estos tres se explicarán a continuación:

El Modelo I, o también llamado modelo de actor racional, es el que explica que los gobiernos nacionales son el resultado de las elecciones realizadas por los actores racionales unitarios (Allison, 1971:23), asumiendo que:

“El hombre común personifica a los actores racionales y habla de sus designios y elecciones. Los teóricos de las relaciones internacionales enfocan los problemas entre las naciones haciendo una reseña de las elecciones de actores racionales unitarios. Los

analistas de estrategias, en ausencia de actores, se concentran en la lógica de la acción. Para cada uno de estos grupos, una explicación consiste en mostrar por qué una nación o gobierno elige actuar como lo hizo, dados los problemas estratégicos que enfrentaba” (Allison, 1971:24).

El Modelo II, o modelo de proceso organizacional, señala que las decisiones que se adoptan por parte del Estado, responden a los patrones de conducta, que generalmente, adoptan las organizaciones internas de un gobierno, en lo que se refiere a procedimientos y procesos pre determinados (Allison, 1971:115).

El Modelo III, conocido de igual forma como modelo gubernamental o burocrático, es el que supone que: *“los acontecimientos a nivel de los asuntos internacionales no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son resultantes de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional”* (Allison, 1971:213). En concordancia a una serie de investigaciones, se cree que los aportes de Snyder, Bruck y Sapin (1954) influyeron sobre el desarrollo de este modelo, debido a que se manifiesta que: *“en un desafío a la ortodoxia tradicional en el campo, Snyder y sus colegas argumentaron que la toma de decisiones individuales, más que la elección racional del actor unitario, era esencial para entender el comportamiento de la política exterior”* (Jones, 2008:4).

A lo anterior se suma asimismo, una relación con los aportes de Hudson y Vore, quienes para justificar el por qué no se ha podido predecir el comportamiento de la política exterior, hacen un recuento del fracaso de las teorías de relaciones internacionales, desde la era de la pos guerra fría, considerando en efecto, que es necesario profundizar en el APE para solucionar dicho problema:

“Se afirma que un área en el estudio de RI que ha comenzado a desarrollar una perspectiva teórica es el análisis de la política exterior (APE o análisis de política exterior). Desde su creación, APE ha implicado el estudio de cómo las decisiones de política exterior se hacen y se ha asumido que el origen de la conducta y mucho más el cambio en la política internacional son los seres humanos, actuando individualmente o en colectividades” (Hudson y Vore, 1995:211).

Entre otros estudios de gran impacto y contribución a la política exterior, están los aportes de Korany, los cuales para explicar el procedimiento que requiere en específico el desarrollo de dicha disciplina, plantea tres tipos de escuelas: la economicista, la de políticas burocráticas y la psicológica.

En la escuela economicista, además de Korany, participan Simon y Dewey, quienes en conjunto suponen que los tomadores de decisiones son consumidores racionales, que tienen intenciones definidas para generar más ganancias (Korany, 1984:12). La escuela burocrática por su parte, encuentra relación con el segundo modelo propuesto por Allison, y señala que su énfasis se basa en: “*la pluralidad de los participantes en el proceso de toma de decisiones, sus intereses divergentes, y el proceso de negociación que conduzca a una "resultante política" y no a una "elección deliberada"*” (Korany, 1984:12). Finalmente la escuela psicológica sostiene que: “*los tomadores de decisiones responden a sus percepciones así como a las imágenes que tienen del mundo*” (Korany, 1984:13).

La revisión que se ha realizado de los estudios concernientes a la política exterior, ha permitido destacar las contribuciones teóricas que ayudan a comprender el proceso que conlleva la toma de decisiones dentro de un gobierno determinado, lo cual es imprescindible tratar, para el desarrollo del presente tema de investigación, pues a partir del análisis y estudio de algunos modelos de política, se podrá abordar la política de refugio que se dio en especial a los cubanos en el Ecuador.

1.2 Análisis del modelo de política burocrática de Allison para conjeturar el impacto que generó el principio de ciudadanía universal en el Ecuador

Graham Allison, gracias a una de sus mayores obras denominada *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis* (1971), ha podido colaborar con importantes aportes para el estudio de la política exterior, tales como aquellos que se relacionan específicamente al modelo gubernamental o modelo burocrático de un Estado, el cual tiene el objeto de determinar el actuar de los gobiernos, en lo que se refiere a las políticas y trabajo que los políticos encargados ejercen durante su período. Con palabras del mismo Allison, se indica que el modelo gubernamental:

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

En concordancia a la cita expuesta con anterioridad, se puede establecer que quienes conforman el aparato estatal son jugadores centrales, líderes políticos e individuos, que se caracterizan por tener y utilizar el poder en sus funciones diarias. Lo que en efecto, aduce a hacer cuenta de que las adopciones de una u otra acción gubernamental, influye en los jugadores por esa lucha permanente que se genera entre ellos, para prevalecer sus alternativas y preferencias (Herrera, 2012).

A partir de la pugna de intereses que se genera entre los jugadores, para mantener su poder en el gobierno, es impredecible por tanto, dar un resultado certero que represente totalmente los propósitos de una sociedad por parte de los funcionarios, a quienes, en relación a la temática de estudio presente, también les corresponde adoptar decisiones en materia de política exterior, como proceso eminentemente político. *“El nombre del juego es la política: pactos entre jugadores dentro de la jerarquía gubernamental, a través de circuitos regularizados. Por ende, la conducta gubernamental (o burocrática) no puede entenderse a partir de un tercer modelo conceptual, no ya como outputs organizacionales, sino como resultado de esos juegos de pactos”* (Allison, 1971:213).

Adjunto al contexto, Allison indica que las decisiones y acciones gubernamentales, además de ser el resultado de los pactos entre los jugadores, son el resultado de *“conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas”* (Allison, 1971:237). A lo que, Allison denomina *paradigma de la política gubernamental*, por la acción ejercida del gobierno, como unidad básica de análisis y patrón de inferencia dominante.

A todo esto, se suman los conceptos organizadores y las proposiciones generales, que desde la perspectiva de Allison, son entendidas como aquellas promesas y respuestas a las preguntas mostradas en el gráfico N°2.

Gráfico N°2: Niveles de análisis para estudiar a las políticas, conceptos organizadores y proposiciones generales de Allison

PREGUNTAS Y RESPUESTAS			
<p align="center">¿Quién juega?</p> <p>La respuesta a esta pregunta, está enfocada en los jugadores en posición, es decir, el conjunto de individuos que cumplen con un rol determinado, según la posición que ocupen en el aparato estatal, lo que delimitará “lo que pueden hacer como lo que deben hacer.” El autor sugiere que, además se debe considerar el momento o contexto en el que el jugador ocupa dicha posición, en virtud que cada persona desempeña una función o tarea específica “con un bagaje dado.”</p>	<p align="center">¿Qué determina la posición de cada jugador?</p> <p>a) percepciones y prioridades: independiente de la posición que ocupen, los jugadores están sometidos a múltiples tensiones, que podrán influir sobre sus decisiones. b) fines e intereses: como ya se había mencionado, Allison señala que los jugadores actúan en base a concepciones nacionales, organizacionales y personales c) apuestas y posturas: es decir, los juegos tienen lugar para determinar acciones y decisiones, sin embargo, éstas pueden implicar un “estorbo” en términos del interés nacional, organizacional o inclusive personal, de manera tal, que el jugador asume una determinada postura al respecto. d) plazos y facetas: es decir, cuando los plazos y los acontecimientos inciden sobre los jugadores a adoptar una postura determinada sobre un asunto.</p>	<p align="center">¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador?</p> <p>Según Allison, el poder que ostentan los jugadores sería el principal factor que determina su influencia en cuanto a la adopción de las decisiones gubernamentales.</p>	<p align="center">¿Cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales?</p> <p>a) a través de los canales de acción, que según Allison “es un medio regularizado para tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica” b) las reglas del juego: es decir la base normativa a partir de la cual los jugadores deberán ceñirse para adoptar ciertas decisiones, y c) la acción como resultante política, es decir la lucha entre jugadores por hacer prevalecer sus alternativas y preferencias.</p>

Elaborado por: El Autor

A partir de los datos extraídos de Allison, (1971:239-249)

A raíz del modelo burocrático establecido por Allison, el cual enfatiza y describe el ejercicio político de los funcionarios, se puede argumentar que la política exterior de un Estado, está dada en base a intereses de carácter nacional, organizacional o personal, los cuales se alejan de los objetivos estratégicos iniciales y generan una desviación a la prevista orientación de políticas que se pretenden ejecutar.

Con el objeto de entender mejor la idea de los conceptos organizadores, establecidos con anterioridad, se considera necesario profundizar en las proposiciones o términos generales

utilizados, desde la perspectiva del modelo III, impuesto por Allison, el cual establece que existen algunos factores, para conjeturar los resultados políticos, como por ejemplo las ideologías y preferencias de los jugadores en las decisiones gubernamentales que se adopten.

Entonces, entre los elementos que se identifican como importantes, dentro de este II Modelo, están los roles que desempeñan de los “jefes”, y posteriormente “los indios”, debido a que de éstos dependerá la decisión que se tome en materia de política exterior. Es decir, que “la acción e intención” que se manifieste sobre un determinado tema, dependerá de la percepción que manejen los jugadores sobre el mismo.

Por tanto, la proposición de los “jefes e indios”, establece que los “jefes” están vinculados a temas de política exterior, que en efecto, los somete a diversas presiones, las cuales muchas veces están precedidas por la agenda presidencial y otros aspectos prioritarios; mientras que los “indios” son los responsables de posibilitar los mecanismos de solución, frente a los diversos problemas que amenazan la tranquilidad del estado (Herrera, 2012).

Adicionalmente, dentro del principio 51 – 49, establecido por Allison, se señala textualmente que: “*los términos y las condiciones del juego afectan el tiempo que los jugadores pueden destinar a pensar en las opciones políticas claves (...) y la fuerza con la que pueden argumentar a favor de la alternativa preferida*” (Allison, 1971:254); lo que permite concertar que las políticas establecidas por los jugadores van a depender de los plazos y condiciones del juego. Es importante destacar que dentro de este principio, las relaciones inter e intra-nacionales, son entendidas como las decisiones o acciones que toma un estado, y que por ende pueden afectar a otro; mientras que por las fallas en la percepción se concibe a la inadecuada información que genera distorsiones en las percepciones de los jugadores.

Por otra parte, dentro del concepto mismo del modelo burocrático establecido por Allison, se entiende que *las falsas expectativas*, se refieren a la mala comunicación que existe entre los jugadores, debido a que dichos malos resultados, se dieron por no haber expresado de forma clara el problema y los mecanismos de solución, lo que en efecto para Allison: “*reduce la posibilidad de que cierta información trascienda*” (Allison, 1971:256). Los estilos de juego propuestos finalmente en la obra de este autor son los

que destacan las diferencias entre burócratas de carrera, designados y fijos, para obtener un resultado político final.

Conjuntamente, Christopher Jones (2008), señala más de veinte supuestos relacionados al modelo de política burocrática, para explicar la organización de conceptos y proposiciones generales que, definen de mejor manera la conformación del modelo. A continuación se destacan los más relevantes:

- 1) Los individuos que ocupan puestos gubernamentales adoptan decisiones y acciones gubernamentales.
- 2) Los actores fuera del poder ejecutivo desempeñan un rol mucho menos influyente en la formulación de políticas que los que están dentro.
- 3) La política de preferencia individual se puede predecir a partir de su posición gubernamental. Los tomadores de decisiones encuentran que la política, sin embargo, también puede verse afectada por factores idiosincráticos.
- 4) Las metas y objetivos políticos individuales están influenciados por la seguridad nacional, las concepciones organizacionales, nacionales y personales.
- 5) Los plazos y eventos obligan a los individuos a adoptar posiciones políticas sobre una variedad de cuestiones políticas.
- 6) Diferentes personas ven diferentes aspectos de misma cuestión política, de acuerdo a que ocupan diferentes posiciones en el gobierno.
- 7) La influencia individual sobre una cuestión particular de política está dictado por: a) las ventajas de la negociación b) la voluntad para utilizar dichas ventajas c) la habilidad en utilizar tales ventajas d) las demás percepciones de los actores sobre el ítem b y c (Jones, 2008:7)

Finalmente, en concordancia a la revisión del modelo burocrático manejado por Allison, se puede concluir que el principio de ciudadanía universal, a pesar de significar un avance en materia de política exterior y derechos humanos, es una mera ilusión para los extranjeros migrantes que pretenden aplicarlo. Tal es el caso de los cubanos, quienes bajo el supuesto de dicha normativa, se vieron obligados a salir del Ecuador, debido a que la legislación secundaria vigente dice estar orientada a controlar y regular los flujos de inmigrantes. Lo que en efecto, hace dar cuenta de que la Constitución no tiene preponderancia sobre otras leyes, las cuales se caracterizan por mantener un enfoque restrictivo y de securitización sobre las migraciones internacionales (Herrera, 2012).

CAPÍTULO II: Antecedentes históricos e internacionales en materia de otorgación de ciudadanía ecuatoriana a extranjeros

El tema de la migración en el Ecuador empieza a tomar fuerza a partir de 1950, cuando por miles de jóvenes ecuatorianos que migraban a EEUU, se configuró al país como un Estado de emigración. Todo esto, debido a que en ese entonces se precisaba de una fuerte crisis económica, la cual obligaba a los compatriotas nacionales, emigrar a Norteamérica en busca de un futuro mejor.

Consecuentemente, durante la década de los años ochenta y noventa, se identificó un crecimiento del número de ecuatorianos emigrantes, lo que causó revuelo e inestabilidad en el Ecuador. Se estima que fueron dos millones y medio de nacionales que salieron del país, según estudios realizados en el tema (Ramírez y Ramírez, 2005:33).

A raíz de la estampida migratoria que suscitó el Ecuador en ese entonces, se estima importante tratar temas de movilidad, que ayuden a superar la situación en la que el país y sus nacionales se encontraban. *“El Estado ecuatoriano pronto se adapta a esta nueva realidad y emprende una serie de nuevas estrategias de gobernabilidad hacia estas nuevas poblaciones transnacionales”* (Herrera, 2007:199).

De esta manera, es como el Ecuador empieza a adoptar políticas migratorias, en base a la promoción y protección de sus nacionales en el exterior. Por ejemplo, el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, el cual fue impulsado en el 2001, con el objeto de regularizar personas en sociedades receptoras, adoptar mecanismos de inserción social, atender a las familias ecuatorianas de origen, y fortalecer las relaciones con los demás estados (Herrera, 2012).

Para el año 2002, se instauró el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión, bajo emprendimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, para institucionalizar la política migratoria en el Ecuador y crear programas a favor de la inserción socio - económica de emigrantes ecuatorianos. Asimismo, se crearon políticas públicas orientadas a proteger los derechos políticos de los ciudadanos ecuatorianos, a través de la aprobación de la Ley Orgánica 2002-81, que facultó la votación de éstos a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República (Herrera, 2012).

Por otra parte, entre las principales configuraciones que el Ecuador implementó respecto a la migración internacional y concerniente a la época, está la creación de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, en el 2003, y la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el Exterior, en el 2005:

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

En lo que se refiere a los instrumentos establecidos por parte del Ecuador, para ejecutar una política migratoria integral, está el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX), el cual está orientado a fijar líneas concretas en beneficio tanto, para los emigrantes¹, inmigrantes², refugiados³, como para los principales ejes de consolidación de la política exterior ecuatoriana. “*La protección de los emigrantes ecuatorianos, así como la de los inmigrantes y refugiados que llegan al Ecuador, merece una alta prioridad en la política exterior del país (...)*” (PLANEX, 2006:31).

Consecuentemente, durante el año 2006, se suscriben tres acuerdos a favor de los refugiados: El Acuerdo No. 455, el Acuerdo No. 452, y el Acuerdo Ministerial 1187, con lo que se garantiza el derecho a la educación de los hijos de éstos, la creación de un carnet ocupacional para facilitarles un empleo, y la atención médica que requieran en caso de enfermedad (Herrera, 2012).

Para el año 2007, con el gobierno del ex Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, se prioriza el tema de la movilidad humana, la cual se instituye con la creación de una nueva entidad rectora, denominada Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI): “*la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención,*

¹ Emigrantes: Nacionales de un estado que hacia el exterior.

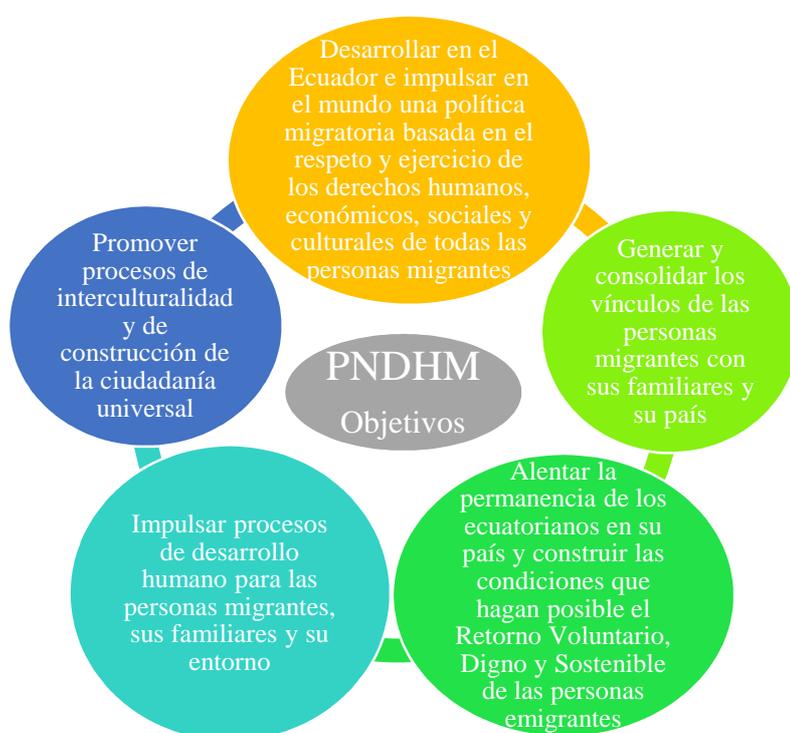
² Inmigrantes: Personas no nacionales que ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

³ Refugiados: Personas que buscan permanencia temporal dentro de un país.

protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano”
(Plan Nacional para el Buen Vivir, Misión de la SENAMI).

Posteriormente, con el fin de ayudar a cumplir los propósitos del SENAMI, se establece asimismo durante el período presidencial de Correa, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM), el cual se caracteriza por guardar los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 y recoger los principales objetivos del PLANEX, tal como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N°3: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM)



Elaborado por: El Autor

A partir de los datos extraídos del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones
(2007-2010: 8)

El PNDHM supone también una serie de principios éticos encaminados al reconocimiento de los derechos de los inmigrantes en el Ecuador. Así lo expresó Rafael Correa Delgado frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas:

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

En consecuencia a la buena acogida que tuvo el PNDH en el Ecuador, el Presidente Correa dispone abrir las fronteras del país, el 20 de abril de 2008, con el objeto de establecer reciprocidad y coherencia, en lo que respecta al tema de movilidad humana. Dicha disposición señaló en términos textuales que:

“Los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa No. 398 de 11 de junio de 2008).

2.1 Legitimación y polémica del principio de ciudadanía universal

En base a todos los elementos de carácter migratorio presentados, se incorpora a la Constitución Ecuatoriana de 2008, una definición concertada de política migratoria, entre actores políticos y sociales de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi; con el objeto de dar cabida a la promoción y protección de derechos, dentro del ámbito interno y externo del territorio:

“La acción concertada del gobierno, sociedad civil y representantes de los migrantes en Asamblea Constituyente del 2008 lograron plasmar, en la Constitución del 2008 un importante cuerpo de principios, derechos y políticas integrales de Estado para la gestión de la migración, que dieron un espaldarazo a las acciones que ya venía desempeñando la Secretaría Nacional del Migrante” (Vega, 2010:3).

Dentro de esta sección correspondiente a política migratoria, se incluyen alrededor de 58 artículos relacionados a la temática de movilidad humana, y un sin número de principios y derechos contemplados en favor de los actores que los componen. En relación a lo manifestado, Moncayo señala que:

“El texto constitucional refleja una comprensión integral de la movilidad humana, al reconocer que el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio y, por lo tanto, en la garantía de los derechos de los emigrantes e inmigrantes,

de los refugiados, asilados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes” (Moncayo, 2011:30).

A raíz del establecimiento de dicha sección, se identifican importantes principios, entre estos está el de ciudadanía universal (artículo 416), el cual propone una progresiva desaparición de la condición de extranjero, al actuar como elemento transformador de las relaciones, pues su definición establece que:

“La Ciudadanía Universal o denominada cosmopolita por Boaventura de Sousa Santos, debe ser entendida como aquella “concepción alternativa de ciudadanía nacional y global”, necesaria para la inclusión social de los no ciudadanos y de los excluidos en el ejercicio de derechos, debido a un accidente natural de nacimiento en tal o cual ubicación geográfica. [...] El citado concepto no sólo que debe ampliarse a la solidaridad, sino que debe desarrollarse de la forma más adecuada para el ejercicio eficaz de los derechos de las personas independientemente de su origen nacional, pues el concepto nacional de la ciudadanía ha sido uno de los principales obstáculos para el logro de la igualdad entre las personas y la razón de los Estados para la limitación de derechos” (Valle Franco, 2009:12).

El principio de ciudadanía universal en el Ecuador, se constituye por tanto, como una forma de balancear las normas migratorias discriminatorias, que venían de los países industrializados hacia los del cono sur, con el objeto de prevenir el retraimiento del país de la región nor-occidental, fomentar las relaciones e impulsar el desarrollo económico, político y humanista (Borja, 2014).

Sin embargo, a pesar de que el principio de ciudadanía universal se estableció bajo las garantías señaladas con anterioridad, ya existían assembleístas que hacían notar su inconformidad ante el mismo, tal como se puede evidenciar en los siguientes párrafos:

El concepto de movilidad humana sin restricciones se desarrolló en la Asamblea de forma simultánea a ciertas medidas del Gobierno que propugnan un concepto mayor: la ciudadanía universal. [...] En la discusión de las relaciones internacionales en la Mesa de Soberanía afloraron sesgos ideológicos, por el discurso oficialista del Estado “suprasoberano” y las críticas opositoras a supuestos vínculos de la presidenta de la mesa, María Augusta Calle, [...]

Con todo ello se aprobó en la mesa y en el Pleno el artículo (416) que "propugna el principio de la soberanía universal, la libre movilidad de 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". Luego se aprobó el artículo (40) del derecho a migrar y a la no identificación al ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El assembleísta por Europa Édison Narváez (AP) aclara que la Constitución no solo es la norma superior sino el ideario colectivo de la sociedad que se quiere construir. Y en ese se expresa la ciudadanía universal. Con él, agrega, se apela al principio de reciprocidad en la perspectiva de que los otros Estados respondan de la misma forma para

el caso de los migrantes ecuatorianos o al menos en la mejora de su condición actual. Eso supone también ampliar los derechos a los extranjeros.

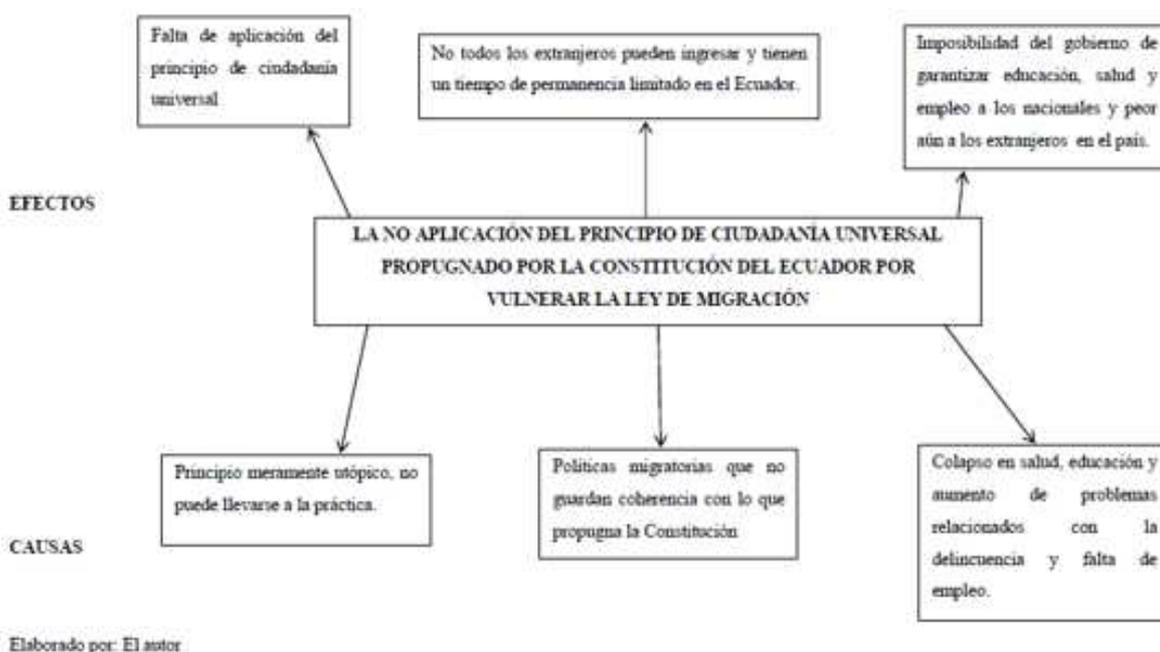
Pero el ex asambleísta Luis Hernández (RED) señala un riesgo: que el país se vuelva intermediario de migración ilegal por la capacidad limitada del Estado para controlar grandes flujos. Ese puede ser el caso de los migrantes chinos, dice. (La ciudadanía universal va en una vía, 2008).

Actualmente, es lamentable señalar que estos problemas advertidos, en específico por Luis Hernández, se materializaron, ocasionando un sin número de consecuencias sobre la sociedad ecuatoriana. Todo esto en parte, porque los actores involucrados y encargados de legitimar las políticas migratorias, estaban muy mal informados sobre el ideal de ciudadanía universal y movilidad humana, que se deseaba implementar, por lo que en efecto, se comprende el porqué del fracaso y contradicción de dichas políticas en su aplicación.

Por otro lado, se identifica que al aplicar el principio de ciudadanía universal, se genera una contradicción a las leyes internas del país, debido a que los migrantes extranjeros no pueden acceder a las garantías que el principio les ofrece, si no legitiman en primera instancia, su condición como residentes en el Ecuador, en base a la Ley de Migración y Extranjería que se maneja (Borja, 2014).

La explicación, por tanto, a la polémica que genera dicho principio, es debido a que no se tomó en cuenta que la ciudadanía universal se origina de una proposición abstracta, que limita su aplicación futura, y que por ende, hace entender que los derechos de la ciudadanía no siempre pueden relacionarse a los derechos civiles, políticos y sociales, como lo plantea Thomas Marshall (Borja, 2014). A continuación, un gráfico de los problemas identificados, a raíz de la legitimación del principio de ciudadanía universal en la Constitución Ecuatoriana de 2008.

Gráfico 4: Árbol de Problemas a raíz de la legitimación del principio de ciudadanía universal, por Rodrigo Borja



Borja (2014)

Así también, entre otras de las consecuencias que generó la implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución, se identifica a la dispersión institucional, la cual según, Schussler, no siempre funciona: *“En vez de ser una sola cosa, el Estado es un conjunto de Ministerios, oficinas, funcionarios y representantes con distintos intereses que, a menudo, no logran articularse como una entidad cohesionada y que, muchas veces se contradicen entre sí”* (Schussler, 2009:67). Todo esto se manifiesta, debido a que se constataron instancias con competencias y atribuciones diferentes en el campo de la movilidad, desde el momento en el que se instauró una nueva idea de política migratoria en el país.

Para mayor comprensión de la problemática identificada, en lo que respecta a la dispersión institucional que se generó, se cree conveniente indicar a través del siguiente gráfico algunos ejemplos de instituciones a cargo de la política migratoria en el país, con el objeto de reflexionar si verdaderamente se justifica su creación, y demostrar la importancia que tiene el estudio del presente tema de investigación para las relaciones internacionales y el Estado ecuatoriano como se lo ve en el siguiente gráfico:

Gráfico 5: Dispersión institucional de las instituciones que confluyen la política migratoria en Ecuador



Elaborado por: El Autor

A partir de los datos extraídos de Herrera (2012)

CAPÍTULO III: Análisis de la polémica cubana-ecuatoriana y de sus principales actores

A raíz de los análisis realizados con anterioridad, se puede entender que la legitimación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de 2008, generó diversos impactos a nivel nacional e internacional, puesto que las garantías ofrecidas a los extranjeros migrantes se incumplieron, provocando en los mismos una instancia intranquila y limitada en el Ecuador.

Hay que considerar que, cuando se habla de ciudadanía universal, los migrantes, según Marshall, tienen la potestad de gozar de los derechos civiles y políticos de un determinado país, al igual que los ciudadanos oriundos de ese Estado. Sin embargo, el Ecuador, como se ha explicado con anterioridad, no ha tomado en cuenta dichas consideraciones, y ha dejado todo en manos de las leyes internas, las cuales sin querer han desvirtuado en su totalidad al principio de ciudadanía universal, y han generado polémica sobre los migrantes, quienes exigen que se cumplan dichas garantías ofrecidas (Herrera, 2012).

Frente a la contradicción y a las consecuencias que se generaron a partir de la legitimación del principio de ciudadanía universal, sobre los cubanos en específico, el Ecuador se vio obligado a detener y deportar a miles de ellos, quienes, por medio de entrevistas, consideran que es injusto el trato que se les dio, puesto que, de acuerdo al principio, ellos ya podían ser considerados como ciudadanos. Así lo manifiesta Héctor Veitia y Javier Ramírez, dos ciudadanos cubanos de treinta años, que actualmente viven en el Ecuador, y percibieron de cerca esta polémica:

“Muchos de los cubanos se sintieron en la necesidad de salir del Ecuador, una vez que habían entrado, debido a que empezaron a ser engañados con la información que se les daba para legalizar su residencia en el país. Además, muchos de mis compatriotas se sintieron afectados por algunos encarcelamientos injustificados que se constataron a partir del año 2009, en base a falacias que la policía ecuatoriana y el gobierno utilizaban para discriminar nuestra estadía en el territorio” (N= Anexo 8).

“Desde mi punto de vista existió una aplicación arbitraria del principio, pues en un inicio se constataban políticas migratorias viables para nosotros, que de repente se opusieron, estableciendo procesos tardíos de regularización, ignorando contratos, abusando de nuestra mano de obra, entre otros factores, que bajo mi opinión, se implementaron por parte del gobierno, para desgastarnos y hacer que tengamos un motivo para dejar Ecuador” (N= Anexo 8).

Es lamentable indicar, que una vez que los cubanos vivieron este suceso, se terminó para ellos la idea inicial que tenían sobre el Ecuador, en respecto a sus políticas migratorias enfocadas a los derechos humanos, pues consideran que:

[...] “Muchos cubanos salieron del Ecuador, a partir de las normativas que se establecieron en contra de su residencia, pues se los culpabilizó que ellos habrían sido quienes causaron una desestabilización en el país, por injurias de delincuencia y disminución de trabajo para los ecuatorianos. Es penoso indicar que muchos de ellos actualmente se encuentran resentidos y convencidos de no volver” (N= Anexo 8).

Cabe destacar que, los cubanos fueron quienes más se beneficiaron de ésta política migratoria ecuatoriana en el 2008, debido a que las condiciones políticas y económicas que se presentaban en su país, los obligó a migrar en condición de refugiados¹; es así que cuando se identifica la polémica de su permanencia en el Ecuador, el sistema internacional, en razón de ayuda, recopila respaldos para legitimación de su estancia en el país. Entre estos alegatos, está la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual establece los mecanismos de protección que deben implementar los Estados hacia los refugiados, quienes a su vez, y acorde a la necesidad en que se encuentren podrán ingresar libremente al territorio y exigir una contemplación de protección de sus derechos (Convención sobre el Estatuto de Refugiados, 1951), tomando en cuenta que el Protocolo Facultativo de 1967: *“elimina las limitaciones geográfica y temporal contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo”*(Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011).

A la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se anexa la definición de refugiados, establecida por la Declaración de Cartagena de 1984, la cual señala que se *“considera también como refugiados las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”*. Por lo que el Ecuador, al reconocer por primera vez los derechos de asilo y refugio en su artículo 41 de la Constitución Ecuatoriana, se halla en la obligación de acoger a los solicitantes cubanos

¹ **Refugiado:** Según la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que ha abandonado el país de su nacionalidad y no puede regresar a ese país por un temor bien fundado a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política.

que desean ingresar al territorio; además de considerar que la situación que perciben los mismos por el comunismo en su país de origen, no es la mejor para todos.

3.1 Situación actual del Ecuador entorno a la polémica que existió con los cubanos

Con la idea clara del panorama general que se manejaba a inicios del siglo XXI en el Ecuador, se considera adecuado analizar la situación actual del país, a raíz de la problemática identificada con los cubanos en el 2008. Todo esto, con el objeto de comprender la dinámica y comportamiento de la política migratoria vigente en el país, y esclarecer los alegatos que justifican el accionar del gobierno contra los isleños en la época respectiva.

Entonces para comprensión y desarrollo de este tema, es necesario explicar brevemente la historia de la migración cubana en el Ecuador, para luego contrastar su epílogo con la situación actual, exponiendo las razones por las cuales muchos de ellos decidieron dejar el país, a pesar de que un principio lo consideraban ideal para vivir: *“Entre los motivos por los que escogí a Ecuador fueron por sus facilidades para residir en él, pues la visa de turismo era de fácil adquisición, había viabilidad para legalizar el título y hasta me ofrecían oportunidades de trabajo (...)”* (N= Anexo 8).

En lo que respecta a la historia de la migración cubana en el Ecuador, como se expuso en el primer apartado del presente capítulo, ésta data desde inicios del siglo XXI, cuando se evidencia que un reducido grupo de cubanos, entre 1775 aproximadamente, ingresan al país, y registran saldos migratorios negativos. A continuación, la siguiente tabla que indica un poco mejor lo expuesto, desde el año 2002:

Tabla N°1: Histórico de movimientos migratorios de ciudadanos cubanos entre 2002-2010 en Ecuador

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

Elaborado por: El Autor

A partir de los datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

No obstante, como se observa en el gráfico, es curioso evidenciar que a partir del año 2008, la migración cubana empieza a tener una notable variación, la cual se registra tanto en el crecimiento de número de personas cubanas que ingresan, como las que permanecen en el Ecuador. Todo esto, debido a que entre el período 2002 al 2010 existe un saldo migratorio que asciende a 9120, del cual un número de 7343 corresponde a la sumatoria de los años 2008, 2009 y 2010.

En comparecencia a los estudios estadísticos, es de relevante importancia señalar que los más altos ingresos de cubanos al Ecuador, se registraron a partir del año 2009, donde por razones de apertura de límites fronterizos que estableció el Gobierno de Rafael Correa, el ingreso en cifras de los isleños se triplicó a 27114, lo que demuestra que a partir del 2008, la migración cubana hacia el Ecuador marca una tendencia permanente, más que temporal.

En lo que respecta a las estadísticas de visados de inmigrantes concedidas a los cubanos, se registra a 4129 con una categoría migratoria legal, que según la Ley de Extranjería Ecuatoriana les faculta a permanecer en el Ecuador de forma regular y definitiva, de

acuerdo al artículo 9: “*Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas (...)*”. En efecto a esta disposición, se entregaron un 59% de visas tipo 9-VI, “*o de parentesco o reunificación familiar*” (Art. 9 de la Ley de Extranjería del Ecuador).

Tabla N°2: Visas de inmigrante concedidas a cubanos por el gobierno ecuatoriano en el periodo 2006-2010

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

Elaborado por: El autor

A partir de los datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

El alcance y dimensión de esta clase de visas, como se evidencia en el cuadro, corresponde a que el visado 9-VI les permite obtener papeles de forma regular y sencilla, debido a que de acuerdo al numeral 6 del artículo 9 de la Ley de Extranjería, se establece que: “ (...) *en caso de ser cónyuge, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría por mantener un vínculo con una persona ecuatoriana*”, lo que explica el porqué de la aplicación a esta categoría de visa por parte de la mayoría de los cubanos inmigrantes.

Por otro lado, es curioso notar que en lo que respecta a las visas de no inmigrantes concedidas a ciudadanos cubanos, se determinó un total de 2656 solicitudes para ostentar dicha categoría, la cual se reconoce en el artículo 12 de la Ley de Extranjería: “*Considérese no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse (...)*”, por lo que entre

el 2006 al 2010, una mayoría de isleños deciden optar por este tipo de visa, 12 – IX en específico (Art. 12 de la Ley de Extranjería).

Tabla N°3: Visas de no inmigrante concedidas a cubanos por el gobierno ecuatoriano en el período 2006-2010

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

Elaborado por: El autor

A partir de los datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

El visado 12-IX, que fue el más solicitado, está establecido para “actos de comercio”, es decir, según lo establece el artículo 12 de la Ley de Extranjería, para “*visitantes temporales con fines lícitos: turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes*” (Art. 12 de la Ley de Extranjería). Por otro lado, el visado 12-VIII o conocido también como “intercambio cultural”, fue aplicado por 486 cubanos, y determina una especie de apoyo entre estados, en razón a los acuerdos de cooperación suscritos.

En conjunto a la demanda de visas solicitadas, se evidencia asimismo que a partir del año 2008 empieza a darse un notable incremento en cifras de matrimonios, entre ciudadanos cubanos y ecuatorianos. Es decir que de 88 casamientos en el 2007, se identifican 456 en el 2008, alcanzando su punto más alto en el año 2009, con 1836 nupcias (N= Anexo 1).

Este fenómeno en particular de contraer matrimonio para obtener un visado que legalice a los cubanos, encuentra su justificación en el artículo 8, numeral 4 de la Constitución ecuatoriana, la cual establece que: “*son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas: las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con*

una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley”; lo que en efecto generó matrimonios fraudulentos, a raíz de la necesidad detectada por parte de los isleños.

En base a la identificación de dichos fraudes maritales, la ley tomó protagonismo en el asunto: *“Cuando las autoridades de Ecuador notaron que los matrimonios entre nacionales y cubanos casi se cuadruplicaron entre 2008 y 2009, comenzaron a seguir la pista de una red de corrupción que arreglaba estas uniones a cambio de dinero, para regularizar la permanencia de los isleños en ese país”* (El Nacional, 27 de febrero de 2011). Posteriormente, el estado Ecuatoriano procedió a cancelar 200 naturalizaciones provenientes del caso delictivo identificado:

“Luego de un año de investigación, se determinó que hubo 200 uniones de hecho y matrimonios ilegales entre cubanos y ecuatorianos. El objetivo era obtener la nacionalidad ecuatoriana por naturalización. El canciller Ricardo Patiño explicó que redes y mafias traficaban con la nacionalidad ecuatoriana, por lo que inició un proceso para revertir las naturalizaciones. Además, esta investigación permitió determinar que hay funcionarios de Cancillería y del Registro Civil que colaboran con estas mafias ilegales” (El Comercio, 1º de julio de 2010).

En la actualidad, el Ecuador considera que la problemática con los cubanos ha sido resuelta, por lo que recientemente se ha vuelto a mostrar adepto en recibir una gran mayoría de migrantes extranjeros. En total se estima un reconocimiento de 60329 refugiados. *“Esta cifra registra todas las personas que han obtenido la certificación, desde el año 1989 hasta lo que va de 2016. De estos, el 95,14 % son de nacionalidad colombiana. Además, ciudadanos de Perú, Nigeria, Afganistán, Rusia y Cuba, entre otros, también han accedido a este derecho”* (Dirección de Refugio y Apatridia, 2017).

Tabla N°4: Refugiados en el Ecuador, entre 1989 – 2016

Año	Total Personas	Hombres	Mujeres
1989 - 2006	18 227	9 735	8 492
2007	2 321	1 21	1 111
2008	4 325	2 229	2 096
2009	22 881	11 995	10 886
2010	7 429	3 86	3 569
2011	2 310	1 264	1 046
2012	1 391	750	641
2013	850	439	411
2014	339	162	177

2015	180	104	76
2016	76	37	39
Total	60 329	31 785	28 544

Elaborado por: El autor

A partir de los datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

En lo que respecta a las solicitudes demandadas por parte de los cubanos, se considera que entre el 2000 al 2007, es decir desde antes que se genere la polémica expuesta en el 2008 – 2009 por el establecimiento de una nueva política migratoria, el Ecuador era un país que había reconocido considerablemente las demandas de dichos nacionales, tal como el siguiente cuadro lo señala:

Tabla N°5: Histórico sobre refugiados cubanos en Ecuador
Período entre años antes del 2000 al 2007

Año	Solicitantes	Refugiados	Negados	Otros	Abandonadas	Reiteradas	Erróneas
Antes del 2000	119	95	0	23	1	0	0
2000	5	4	1	0	0	0	0
2001	7	3	4	0	0	0	0
2002	1	0	0	1	0	0	0
2003	4	2	1	1	0	0	0
2004	21	10	0	11	0	0	0
2005	17	13	2	1	1	0	0
2006	36	23	1	9	3	0	0
2007	46	24	4	12	5	1	0

Elaborado por: El autor

A partir de los datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

La considerable otorgación de solicitudes de refugio por parte del Ecuador a los ciudadanos cubanos antes del año 2008, se podría justificar por los desertores de las misiones de cooperación y aquellas personas que decidieron ampararse bajo los elementos

contenidos en la Convención de Ginebra de 1951, la cual se respeta y se cumple en territorio ecuatoriano.

No obstante, es curioso indicar que después de la polémica suscitada en el 2008 entre los cubanos y el Estado ecuatoriano, se constata que de 1780 solicitudes de refugio demandadas por los isleños, sólo se reconocen 28. Posteriormente, en el 2010, de 3139 solicitudes se reconocen únicamente dos (N= Anexo 2 y 3).

En análisis a los gráficos expuestos, se puede destacar que hasta el año 2007, la cantidad de solicitantes cubanos está por debajo de las cien personas, mientras que para el 2008, dicha cifra se incrementa en forma radical, sin embargo, es curioso evidenciar que conforme aumenta la demanda de solicitudes por parte de los cubanos, existen mayores negaciones del Estado hacia éstas (N= Anexo 4).

3.2 Análisis del trabajo realizado por los funcionarios encargados de regular la política migratoria en el Ecuador

Acorde al estudio del modelo de política burocrática de Allison, el cual ha sido propuesto dentro del segundo capítulo del presente trabajo de investigación, se considera imperante empezar hablar sobre el papel que han cumplido los funcionarios públicos, en torno a las solicitudes de refugio de los ciudadanos cubanos, con el objeto de complementar el respectivo análisis de política exterior, en base a la determinación de la forma en cómo éstos actores se desempeñaron.

Para analizar el rol de los funcionarios públicos, en lo que respecta a su participación en la reforma de la política internacional ecuatoriana, se cree conveniente relacionar el modelo propuesto por Graham Allison sobre política gubernamental con las opiniones varias de los burócratas expertos en migración, con el objeto de relacionar las diferentes funciones que se ejercen en los cargos¹ de la Dirección General de Refugiados (DGR), y comprender que el individuo en posición de actor central, tiene la capacidad de establecer acciones gubernamentales: *“las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer”* (Allison, 1971:240).

¹**Cargos:** Se distinguen entre oficiales de admisibilidad, Director de Refugio de la DGR, personas que conforman la Unidad de Elegibilidad y Comisión de Elegibilidad.

En lo que se refiere a las percepciones que se identificaron por parte de los jugadores hacia los avances de la movilidad humana en el 2008, se puede decir que se evidencia desde una perspectiva general, una dificultad por garantizar el ejercicio de derechos en favor de los extranjeros. Todo esto, debido a que se han identificado, por parte de los actores involucrados, varios aspectos, que impiden la aplicación del principio de ciudadanía universal. Entre estas suposiciones consta el precepto de que la actual Constitución, es una normativa que ofrece muchos derechos a los migrantes, sin un límite alguno que detenga o norme su accionar en el país. Así lo manifiesta uno de los burocráticos, que está actualmente involucrado en temas de migración:

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

“Creo que el Ecuador se extendió y fue más allá, y creo que no comparto esa idea, creo que la frontera abierta y la ciudadanía universal tiene que tener límites, primero en la reciprocidad y segundo... no sé, segundo también tomando en cuenta las necesidades de la población” (N= Anexo 10).

Entre otros de los preceptos emitidos por parte de los funcionarios, se han considerado aquellos que estiman que, por ausencia de una legislación secundaria, no se faculta la actual política migratoria actual, ni se garantiza un bienestar pleno para los ciudadanos ecuatorianos:

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

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

En la práctica, dichas políticas migratorias han servido para que muchas personas busquen utilizar al Ecuador como un lugar para movilizarse hacia otro país, hacia Estados Unidos o cualquier otro lugar, y que se hayan formado como redes de trata de personas y de tráfico de personas [...] Hay muchos más robos, en general, los delitos comunes se han incrementado [...]; se siente más la inseguridad” (N= Anexo 10).

Finalmente, como último aspecto a considerar de dicha implementación migratoria, está aquel impacto directo que la misma ha generado sobre sus funcionarios, quienes han señalado que:

“Se ha sufrido de un colapso total, hemos colapsado, a tal punto que la encargada del grupo, viendo como estábamos tan colapsados, siempre trata de buscar nuevos métodos [...] Creo que el principal desafío ha sido el tiempo y el poco personal que había, entonces sí, todos tuvimos que hacer el trabajo de tres personas uno solo, para poder resolver más que todo lo que a la Comisión le compete [...] leer los casos, todos de madrugada para tener una respuesta así efectiva para los solicitantes” (N= Anexo 10).

Por tanto, de acuerdo a las variantes de inconformidad que se han identificado por implementación de nuevos principios en la política migratoria ecuatoriana, se puede afirmar que los funcionarios públicos, que trabajan en el ámbito de la migración, consideran que este cambio ha impactado fuertemente sobre ellos y el funcionamiento interno de las instituciones de carácter migratorio, puesto que según lo evidencian, han tenido que realizar jornadas de trabajo más arduas, tratar una mayor cantidad de casos y hacer el trabajo de más personas (Herrera, 2012).

En evidencia a la problemática identificada, la cual se generó a partir de la implementación de una nueva política migratoria en el país, se ha tomado como caso de estudio específico a la DGR, para indicar que como institución receptora de problemas migratorio, ha convenido establecer acciones de modificación, en lo que respecta, a la masiva influencia de cubanos solicitantes de refugio.

En consideración al deseo de efectuar dicho cambio, los funcionarios de la DGR determinaron un período de tiempo, en relación a la teoría burocrática de Allison: “*los plazos y acontecimientos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos*” (Allison, 1971:243), estableciendo en efecto, nuevos mecanismos que regulen las consecuencias de dicha política.

Entre los mecanismos propuestos por los funcionarios para aplacar la carga laboral consecuente a la problemática que generó la implementación de la política migratoria en el país desde el 2008 hasta la actualidad, se han identificado algunas propuestas, tales como los procesos acelerados, los cuales permitirán a los burócratas aliviar su carga laboral y garantizar tanto su eficacia como eficiencia en el trabajo. Conjuntamente, los actores centrales consideran que el tema en cuestión merece de un tratamiento adecuado,

en el que directamente las autoridades puedan brindar soluciones a los afectados: *“las soluciones para determinados problemas estratégicos no surgen a partir del análisis desapasionado del problema. Por el contrario, los plazos y acontecimientos plantean cuestiones y fuerzan a los jugadores a que [...] adopten determinadas posturas frente a ellos”* (Allison, 1971:243).

En necesidad de dar una solución a dicha problemática y atender a las demandas de los solicitantes cubanos, se determina un procedimiento especial con carácter político, para su caso en específico. Todo esto, en base a un supuesto fortalecimiento de relaciones políticas y de cooperación entre el ex gobierno de Rafael Correa y Cuba, que supedita la aprobación o desaprobación de las solicitudes de refugio de los cubanos al estado Ecuatoriano: *“esta actuación vulnera la protección de derechos humanos de las personas solicitantes de refugio cubanas, al tiempo que demuestra el interés del actual gobierno por privilegiar sus relaciones internacionales con Cuba”* (Herrera, 2012).¹

3.3 Análisis de los informes emitidos por las Organizaciones Internacionales y los funcionarios públicos que se han visto implicados en la polémica

De acuerdo a la investigación realizada acorde a la migración ecuatoriana, se ha podido percibir que, desde hace dos décadas que el Ecuador empieza a recibir un mayor número de inmigrantes, éste se convierte en un país meramente acogedor, y a su vez vulnerable, debido a las consecuencias que se desencadenan, específicamente de este acogimiento tan abierto y desmesurado. Por tanto, bajo la necesidad de controlar las repercusiones de la migración, varios expertos en el tema de derechos humanos y migración, consideran necesario ajustar y reformar la Ley de Movilidad Ecuatoriana, además de poner énfasis dentro de un plan o programa de gobierno, las recomendaciones que hace la ONU, para evitar la discriminación y demás problemas que se generan, a raíz de la migración (Políticamente correcto, 2017).

¹ Para información adicional ver Anexo 5 y 6.

Es importante considerar además que, la migración en el Ecuador actualmente tiene dos realidades, en donde la primera se vive o expresa con el esfuerzo de los compatriotas ecuatorianos, que viven en otros países como Estados Unidos, España o Italia; y la segunda, en base a la realidad construida por los extranjeros que se quedan en el país, para forjar un sueño dentro un entorno, el cual para ellos también resulta muy difícil (Políticamente correcto, 2017).

Acorde al contexto de migración ecuatoriana, se presentará a continuación un análisis de las medidas impuestas en el informe emitido por el Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de la Organización de las Naciones Unidas, para dar a conocer diferentes recomendaciones y considerar posibles opciones de solución al problema migratorio ecuatoriano:

1. Discriminación: Se recomienda reformar el artículo 11.2 de la Ley de Movilidad Humana, que daría pie a un tratamiento discriminatorio a los migrantes. Hay preocupación por la imagen negativa que generan en Ecuador los colombianos, peruanos, cubanos, y venezolanos, entre otros. Atribuyéndoles mayor amenaza para la seguridad estatal.
2. Derecho a la justicia: El Comité insta a que el Estado garantice a sus migrantes y familias, las mismas oportunidades que los nacionales ante la justicia.
3. Deportación: Se recomienda el debido proceso y acceso a la justicia ante una medida de deportación. Se insta al Estado a revisar las causales. Al Comité le preocupa la deportación y detención de cubanos en julio de 2016. Pide que se investigue supuestas violaciones a los derechos humanos y que haya reparaciones. También piden una investigación sobre la cancelación de la visa de la periodista Manuela Picq.
4. Sobre menores de edad: Dar toda la protección a los niños y adolescentes migrantes que ingresen al país sin acompañantes.
5. Trata de personas: Insta a que se redoblen esfuerzos para combatir la trata de personas (Políticamente correcto, 2017).

En materia de jurisdicción y de política internacional, se puede indicar que la primera recomendación es muy fuerte, debido a que llama a reformar un artículo de la Ley de Movilidad Humana, la cual se ha venido utilizando desde hace mucho tiempo, por no presentar ningún tipo de contrariedad al bienestar de la sociedad. No obstante, es curioso notar que desde que la misma ha sido alterada por el ex gobierno de Correa, esta se ha visto en la necesidad de solicitar algunas reformas (Estarellas, 2017).

Por ello, en consideración al párrafo anterior, es importante tomar en cuenta que para que la Ley de Movilidad Humana funcione de acuerdo a la recomendación solicitada por la ONU, es necesario que, se adecúen estándares internacionales de Derechos Humanos y criterios de seguridad, que no necesariamente, supongan una criminalización a las

personas de otros países. De esta manera, la ley trabajará acorde a los niveles de propiciar una igualdad de derechos y una acción de políticas públicas nacionales y locales, que puedan generar integración, intercambio y diálogo entre los ecuatorianos y la población de extranjeros que vienen (Estarellas, 2017).

Es importante además acotar que el tema de la discriminación necesita ser atendido, en lo que respecta al tema de integración laboral y otros, por lo que no está demás incluir su tratamiento, entre las posibles reformas que se le pueden hacer a la Ley de Movilidad. *“Es importante considerar que los migrantes necesitan ser integrados en la parte laboral de la sociedad. Hay que velar por que estas personas tengan un trabajo digno”* (Zambrano, 2017).

Entre otro de los asuntos importantes que hay que tratar está la violación de derechos, que se le acusa al Estado de haber impartido a los extranjeros. Lo que, desde una revisión histórica no se explica, debido a que el Ecuador siempre ha sido considerado como un país de mucha migración. *“Todo el mundo empieza a emigrar, y hay la idea de que hay que proteger a los migrantes”* (Arcentales, 2017). Es más, se considera que a partir de dicha costumbre se pueden crear políticas en beneficio de todos, tal es el caso de la constitución, que en su normativa, suprime las visas, habla de una ciudadanía universal y omite el término de ilegales para los extranjeros (Zambrano, 2017).

No obstante, con el pasar del tiempo, se evidencia que la supresión de visas genera un enorme problema, debido a que la constitución no puede legislar sobre todo el mundo, lo que hace que la Ley de Movilidad Humana empiece a pedir una serie de requisitos en las visas profesionales, de amparo, de inversionistas, etc., las cuales muchas de las veces exigían requisitos sumamente estrictos e inalcanzables para los extranjeros. A parte de politizar a los funcionarios encargados de ejecutar las políticas para los migrantes, y hacer que actúen de acuerdo a las disposiciones del gobierno, y no de la ley:

“Muchos cubanos han utilizado al Ecuador como un país de tránsito, el mismo que a la vez se convierte en un cuello de botella, porque los dejamos entrar, pero les hacemos difícil la concesión de visa, y eso efectivamente, tiene que reformarse. Además de tomar en cuenta que las personas que están actualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, no son especializadas, son politizadas, y no son abogados concededores de la nueva ley de Movilidad Humana, por lo que estos inventan otros requisitos a los requisitos ya establecidos de la ley, y dificultan que el ciudadano extranjero pueda quedarse de legal en el Ecuador. [...] A esto se suma también, la creación de un Vice Ministerio de Movilidad Humana, que se fusionaba con la Secretaría del Pueblo, y que se lo pone en Azogues. Aquí se da el caso de la carta de naturalización” (Arcentales, 2017).

En ejemplificación a las limitaciones de las políticas y principios de alcance migratorio que se establecieron en la Constitución de 2008, está el caso del Hotel Carrión, el cual se desarrolla durante el 2016, época en la que alrededor de 30000 cubanos deciden quedarse por más tiempo en el Ecuador, hasta que el ex gobierno, en base a una acción y postura injustificada, empieza a realizar detenciones y deportaciones a más de 100 cubanos que residían en dicho Hotel.

Asimismo, es importante señalar que, el actual proceso de regulación no es fácil, debido a que la ley establece nuevos requisitos, que leyes anteriores no han planteado, tales como aquellas que exigen a las personas migrantes que tienen familiares ecuatorianos, el requisito de presentar medios lícitos de vida, lo que vulnera el principio de unidad familiar; además de tomar en cuenta que, la exigencia en demostrar otros medios lícitos, es muy complicado y discriminatorio, por los trabajos informales o posibilidades de las que muy pocas veces gozan los extranjeros para pagar un seguro de vida.

Estas ejemplificaciones, como muchas más, son respuesta a la ejecución de una mala normatividad, expuesta en la Ley de Movilidad Humana, en lo que respecta principalmente al aspecto de la deportación, lo que permite dar cuenta, de que a lo largo del ex gobierno presidencia de Correa, se han tomado medidas realmente duras, que antes no existían, y que ahora crean falsas especulaciones de poderes, sobre los cargos a los funcionarios encargados.

En conclusión, se emite, por tanto, la necesidad de que se reforme la Ley de Movilidad Humana, pues no va con el espíritu de la Constitución, de la libre movilidad, de la ciudadanía universal, y de la presuntiva equiparación entre los extranjeros con los nacionales, tomando en cuenta, no obstante, que dicha ley va a encontrarse siempre subrogada al espíritu constitucional de la norma (Arcentales, 2017).

4. Conclusiones Generales

A raíz de los lineamientos aplicados de la teoría de política burocrática propuesta por Graham Allison, sobre los principales tópicos de la presente investigación, se pueden llegar a concretar algunas percepciones, para discutir y responder a la pregunta de qué por qué no se ha aplicado el principio de ciudadanía universal sobre los ciudadanos cubanos recientemente en el Ecuador.

Previo a esto, es importante definir los principales hallazgos que se han encontrado dentro de cada uno de los capítulos desarrollados, para comprender de mejor forma el contexto del problema y demostrar que la presente investigación, ha permitido aportar a la ciencia. De esta manera, es como en el primer capítulo se plantean los antecedentes a la controversia, la pregunta que busca responder el porqué del suceso y los objetivos que el presente trabajo pretende alcanzar, mediante la indagación correspondiente a la metodología planteada.

Acorde a la estructura de los objetivos planteados, el capítulo dos, responde a que la política migratoria, es una forma de política exterior, la cual admite para su estudio de comportamiento, la utilización de herramientas analíticas, tal como la teoría de política burocrática de Allison. Esto, en efecto, permitió diseminar la problemática y realizar una introspectiva a su origen, en base al argumento de que los funcionarios políticos trabajan afín de una serie de intereses.

En el siguiente capítulo, se profundizó sobre el espíritu garantista y de derechos que contempla la actual constitución ecuatoriana, a partir del análisis específico de políticas migratorias, como de acuerdos y programas antecesores a las mismas. Para esto, se da la conclusión de que aún es difícil plasmar un enfoque progresista en el Ecuador. Además de que, por haber presenciado la incompatibilidad entre la Constitución con la legislación secundaria vigente, y la multiplicidad de instituciones a cargo de la implementación de dichas políticas, es difícil todavía establecer acciones coherentes y consecuentes de derechos.

En el cuarto capítulo se señalan las principales motivaciones, por las que los ciudadanos cubanos deciden salir al exterior, denotando que entre sus principales causales está la economía y la política que se vivía en su país, durante ese entonces. Por lo que, en un principio el Ecuador, se muestra abierto hacia la demanda de solicitudes, que recibía por

parte de los cubanos, y justifica, la cantidad de visas que oficializó para permitir su ingreso al país.

En consecuencia al estudio de este análisis, se profundiza dentro del mismo capítulo, las particularidades de la migración cubana, a partir del 2008, año en el que se empezó a demarcar la apertura de fronteras y el cambio en el comportamiento de flujos migratorios, específicamente provenientes por ciudadanos de la isla. En concreto, es curioso darse cuenta, que frente a este fenómeno demandante de visas, el Estado ecuatoriano consideraba la situación de los isleños, hasta que después del 2008, la aceptación y oficialización de sus papeles empieza a negarse.

En determinación a esta observancia de negación a solicitudes de visas, durante y después del 2008, surge la principal motivación por la que se inició el presente trabajo de investigación, así como su pregunta, que dará respuesta y sentido a toda esta tesis:

¿Cuáles fueron las motivaciones del Estado Ecuatoriano para no aplicar el principio de ciudadanía universal sobre los ciudadanos cubanos, durante y después del 2008?

En primer lugar, se puede decir que el cambio repentino de negar visas durante y después del año 2008, tiene una connotación burocrática, que se transparentó en el funcionamiento, tanto de las instituciones como de los funcionarios encargados de desarrollar la política migratoria establecida en ese entonces. Es importante entender que, los rechazos a estas solicitudes, se daban en razón a un sin número de decretos y órdenes, los cuales habían sido establecidos, para descongestionar el sistema de refugio, y atender a las exigencias exhaustivas de los encargados de velar por el mismo, en el país.

Es posible afirmar por tanto, que entre las motivaciones principales para cambiar el comportamiento de refugio en el Ecuador, se identifica una intención por alivianar las consecuencias sociales que traería el exceso de migrantes, como una afectación directa a los intereses personales de los funcionarios. Cabe recalcar que dicha afectación, se vio dada, desde que se generó un colapso dentro del sistema de refugio ecuatoriano, debido al incremento descomunal de solicitudes, por parte de los ciudadanos cubanos en el año 2008.

Asimismo, la reforma establecida por decretos y órdenes, configuró una resultante política, la cual configuró estructuralmente a la DGR, como a las demás instituciones de carácter migratorio. Es decir, que en respuesta a las necesidades planteadas por la

sociedad ecuatoriana, migrantes cubanos y funcionarios públicos, se dieron algunas soluciones efectivas, tal como la creación de la Unidad de Admisibilidad, la cual se ha caracterizado por su pleno funcionamiento, a través de la asignación de recursos humanos, cuantiosos presupuestos y nuevos procedimientos.

Acorde a los estudios realizados en el último capítulo, se puede comentar que el funcionamiento de las nuevas instancias migratorias, que están funcionando actualmente en el Ecuador, han sido evidentemente favorables para los funcionarios públicos y el sistema de refugio en sí, debido a que, se ha reducido el número de solicitudes infundadas o abusivas, que en su momento, provocaron una congestión en el procedimiento.

No obstante, desde la perspectiva de los extranjeros, este nuevo sistema de políticas migratorias, aún no ha sido del todo favorable, puesto que los procesos acelerados por los que se caracterizan actualmente las nuevas instituciones de migración en el país, reducen el tiempo de los solicitantes de refugio, para exponer o defender su caso. En lo que respecta a los cubanos, se puede constatar mediante el presente estudio, que éstos habían sido preconcebidos como migrantes económicos, por lo que es casi permisible afirmar que, sus posibilidades para entrar al sistema en la actualidad, son muy improbables.

Una segunda respuesta que puede considerarse por parte del Estado Ecuatoriano, frente al planteamiento investigativo propuesto, está fuera del análisis de política burocrática, y cuenta con un afianzamiento más directo a la política, puesto que se ha identificado, a través del análisis efectuado que, la decisión de aprobar o desaprobar los casos de refugios de los cubanos, dependía principalmente, de las relaciones que mantenía el gobierno ecuatoriano de turno con Cuba.

Al ser la política, una de las principales motivaciones, por las que el Ecuador decide rechazar e invalidar las visas y solicitudes de refugio de los cubanos, es posible hablar de una grave vulneración hacia los derechos humanos de los ciudadanos cubanos, debido a que se viola lo establecido tanto en la propia Constitución ecuatoriana del año 2008, como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales datan sobre las obligaciones que debe asumir un Estado, en cuanto al reconocimiento, garantía y protección de refugiados.

Finalmente, como conclusión, en base a la investigación realizada, se puede afirmar que, durante estos últimos años, el Estado Ecuatoriano ha estado implementando medidas

contrarias a la Constitución del año 2008, puesto que se ha evidenciado una limitación para ejercer los derechos de las personas, en movilidad humana. Estas medidas se han visto reflejadas por ejemplo, en la reforma de política de refugio, expuesta en el capítulo IV, como respuesta al juego de pactos entre funcionarios públicos de las diferentes instituciones de carácter migratorio. Es curioso notar que, a pesar que dicho cambio de política, no se estableció como propósito inicial entre los burócratas, éste terminó oficializándose en el país, y respondiendo a sus alternativas y preferencias.

Es lamentable señalar por tanto, que pese a la orientación de derechos que establece la actual política migratoria, se evidencian violaciones a los derechos humanos de los solicitantes de refugio. Todo porque las decisiones, radican principalmente en la lógica burocrática ecuatoriana, la cual se ha acostumbrado a funcionar de acuerdo a sus intereses personales.

Asimismo, con el presente estudio, se puede demostrar que es totalmente posible generar política exterior desde un nivel totalmente bajo, es decir, desde donde operan funcionarios públicos, y no necesariamente políticos o expertos en las relaciones internacionales. Lo que demuestra en efecto, la importancia de la burocracia, como actor en las cuestiones de política interna y externa de un país.

5. Recomendaciones

Dentro de un proyecto, que ha detentado un exhausto proceso de investigación, siempre se desea que haya una mejora continua, que permita generar más conocimiento y provecho en las personas, por lo que se recomienda a conocedores e interesados en temas de migración, que se inmerjan y continúen con sus respectivos estudios de casos, para lograr una complementación y mejoramiento al presente trabajo.

Se considera también importante recomendar, una mayor utilización de material teórico, el cual puede ayudar a sustentar mejor la hipótesis de las controversias migratorias sobre las políticas manejadas en el Ecuador. Asimismo, se cree que sería óptimo, trabajar en más entrevistas a funcionarios y migrantes cubanos testigos, con el fin de fortalecer la conclusión a la que se ha llegado en la presente tesis.

6. Referencias bibliográficas

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados “Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0506> Consultado el 25/04/2011

Arcentales, J. (24 de Septiembre de 2017). Casos Migratorios. (C. R. Araujo, Entrevistador)

Asamblea Constituyente. (2008). *La Constitución*. Ecuador: Norma.

Benalcázar, P. (2009). El ABC de la movilidad humana en la nueva Constitución de la República del Ecuador, pp. 39-129. Quito: INREDH

Borja, R. (2014). *La no aplicación del principio de ciudadanía universal propugnado por la Constitución del Ecuador por vulnerar la Ley de Migración*. Quito: UCE.

Cabanellas de Torres, G. (2007). *Diccionario Jurídico elemental*. Buenos Aires: Heliasta

Carens, J. (2013). *The ethics of immigration*. New York: Oxford University Press.

Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005> Consultado el 23/04/2011.

Correa, A. (2016). *Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana*. Spring, vol. 2.

Declaración de Cartagena sobre Refugio de 1984. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008> Consultado el 23/04/2011.

Diario El Comercio (2010) “200 uniones libres de cubanos con ecuatorianos, declaradas ilegales” 1º de julio. Disponible en: <http://www4.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=250165> Consultado el 22/04/ 2011.

Diario El Nacional (2011). “En Ecuador investigan bodas por conveniencia” 27 de febrero. Disponible en: <http://www.migrantesecuador.org/content/view/7018/58/> Consultado el 27/04/ 2011.

Dirección de Refugio y Apatridia. (2017). Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio. 16 de noviembre de 2017, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Sitio web: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>

Ecuador Inmediato (2007). “Presidente Correa ante la ONU: Para el Ecuador no existen seres humanos ilegales” 27 de septiembre. Disponible en: http://ns2.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&

id=61249&umt=presidente_correa_ante_onu_para_ecuador_no_existen_seres_humanos_ilegales Consultado el 15/03/2011.

Estarellas, C. (24 de Septiembre de 2017). Casos migratorios. (C. R. Araujo, Entrevistador)

Freeman, Gary P. (1992). "Migration Policy and Politics in the Receiving States". *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 1144-1167.

Herrera, Gioconda (2007). "Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales". En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: Balances y desafíos*, Isabel Yépez y Gioconda Herrera, (eds.): Quito, Ecuador: FLACSO-Obreal-UCL-UB.

Herrera, S. (2012). *La política internacional de refugio como resultante de la política burocrática: un análisis a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en Ecuador*. Quito: FLACSO.

Hill, Christopher. (2003). Foreign Policy in International Relations. In: *The Changing Politics of Foreign Policy*, pp. 4-230. London: Palgrave

Hudson, Valerie (2008). "The History and Evolution of Foreign Policy Analysis," In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne: New York: Oxford University Press, pp. 11-27.

Hudson, Valerie and Christopher Vore (1995). "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow." *Mershon International Studies Review*, Blackwell Publishing Vol. 39, No. 2, pp. 209-238.

Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Jones, Christopher (2008). "Bureaucratic Politics and Organization Process Models" Conference papers prepared for delivery at the Annual Meeting of the International Studies Association, March 26-29, in San Francisco, United States.

Korany, Bahgat (1984). "Foreign Policy in the Third World: An Introduction". *International Political Science Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 7-20.

La ciudadanía universal va en una vía. (05 de septiembre de 2008). *Diario Hoy*, págs. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-ciudadania-universal-va-en-una-via-303601.html>.

Ley de Extranjería. (2013). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador (2008). "Créase Subsecretaria de Asuntos Migratorios y Consulares" Disponible en: <http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2003/mayo/bol125.htm> Consultado el 23/02/2011.

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador (2008). "Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador" 11 de junio. Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm Consultado el 09/03/2011.

- Mitchell, Christopher (1989). "International Migration, International Relations and Foreign Policy." *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 681-708.
- Moncayo, María Isabel (2011). "Entre el discurso político y la política de gobierno". Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Montaña, J. (2012), La teoría constitucional latinoamericana. En J. Montaña (Eds.), *Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano: perspectiva comparada*, pp. 39-66. Quito: CEDEC.
- Montaña, J. (2012), Aproximación a los elementos básicos de la acción de protección. En J. Montaña & A. Porras (Eds.), *Apunte de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 103-129. Quito: CEDEC.
- Ossorio, M. (2010). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, pp. 164. Guatemala: Datascan.
- OIM. (2006). Organización Internacional para las Migraciones, pp. 40.
- Políticamente correcto. (2017). Casos migratorios. Quito.
- Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2014.
- Pérez, J. (2010). *Terrorismo, democracia y seguridad en perspectiva constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Ramírez, Franklin y Jacques Paul Ramírez (2005). "La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria" Quito, Ecuador. Centro de investigaciones CIUDAD.
- Romo, M. (2016). *El drama de los cubanos... O el problema de convertir un eslogan en política pública*. Cuatro pelagatos.
- Rosenau, James (1966). "Pre-theories and Theories of Foreign Policy." In: *Approaches to Comparative and International Politics*, edited by R. Barry Farrell. Evanston: Northwestern University Press.
- Schussler, Stuart (2009). *Entre sospecha y ciudadanía. Refugiados colombianos en Quito*. Quito, Ecuador: Ediciones ABYA YALA.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield and Tim Dunne (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
- Snyder, Richard, H. W. Bruck and Burton Sapin (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Foreign Policy Analysis Project Series No. 3, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sprout, Harold, and Margaret Sprout (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

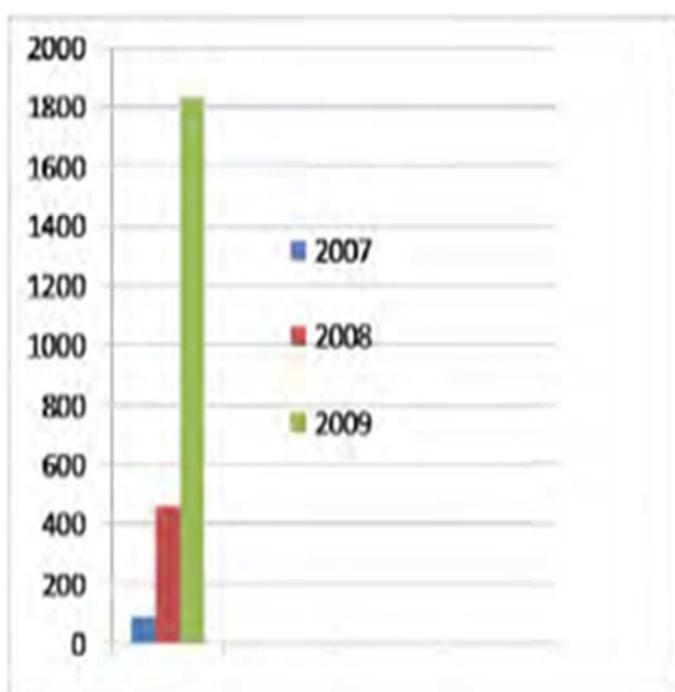
Valle Franco, A. (2009). El derecho a tener derechos. En N. Pérez Ruales, & A. Valle Franco, *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, pp. 1 - 31. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Vega, Fernando (2010). “*Documento Político Estratégico de la SENAMI para el proceso de construcción de la Ley de Migración*” Quito-Ecuador.

Zambrano, E. M. (24 de Septiembre de 2017). Casos Migratorios. (C. R. Araujo, Entrevistador)

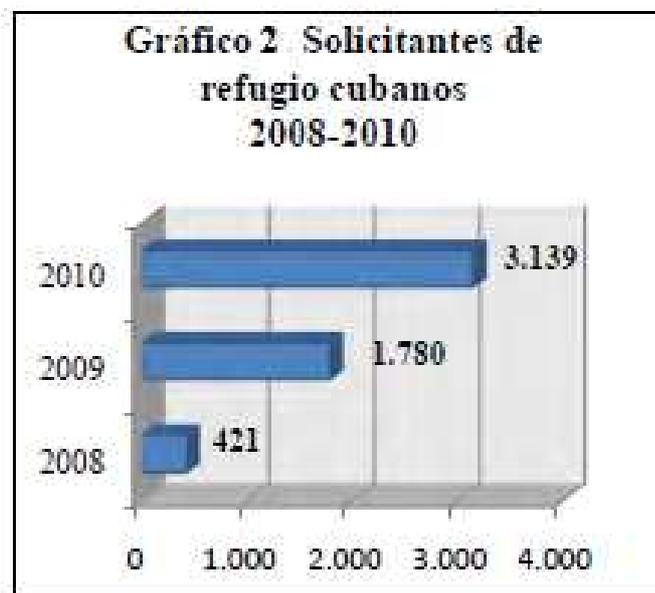
7. Anexos

Anexo 1: Gráfico del Ministerio del Interior sobre Matrimonios entre cubanos y ecuatorianos en el periodo 2007-2009 (disponible en <http://www.ministeriointerior.gob.ec/>)

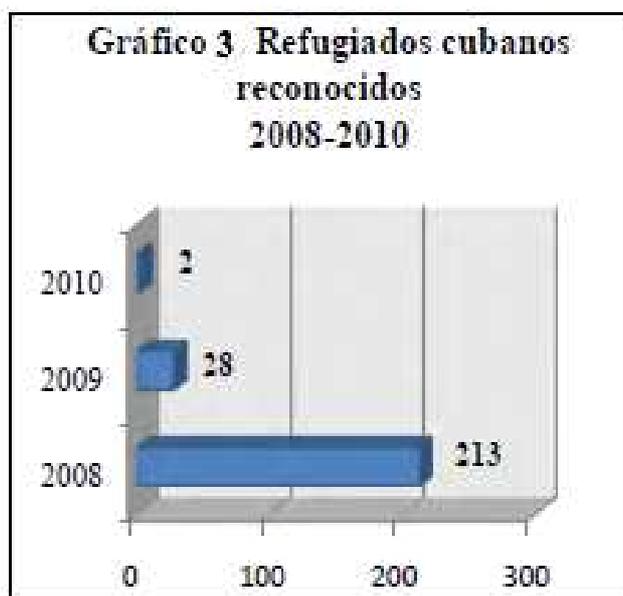


2007: 88 matrimonios
2008: 456 matrimonios
***2009: 1836 matrimonios**

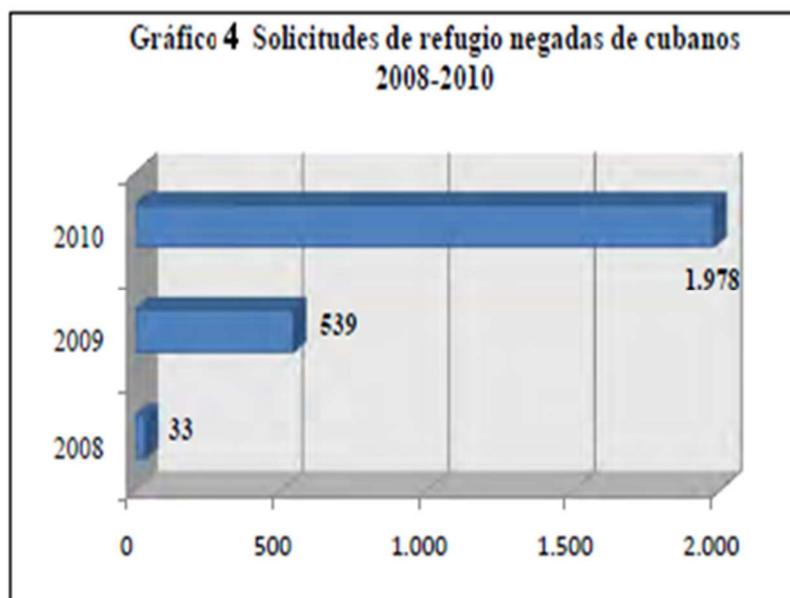
Anexo 2: Gráfico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana sobre solicitantes de refugio cubanos entre el período 2008-2010 (disponible en <http://www.cancilleria.gob.ec/>)



Anexo 3: Gráfico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana sobre refugiados cubanos reconocidos entre el período 2008-2010 (disponible en <http://www.cancilleria.gob.ec/>)

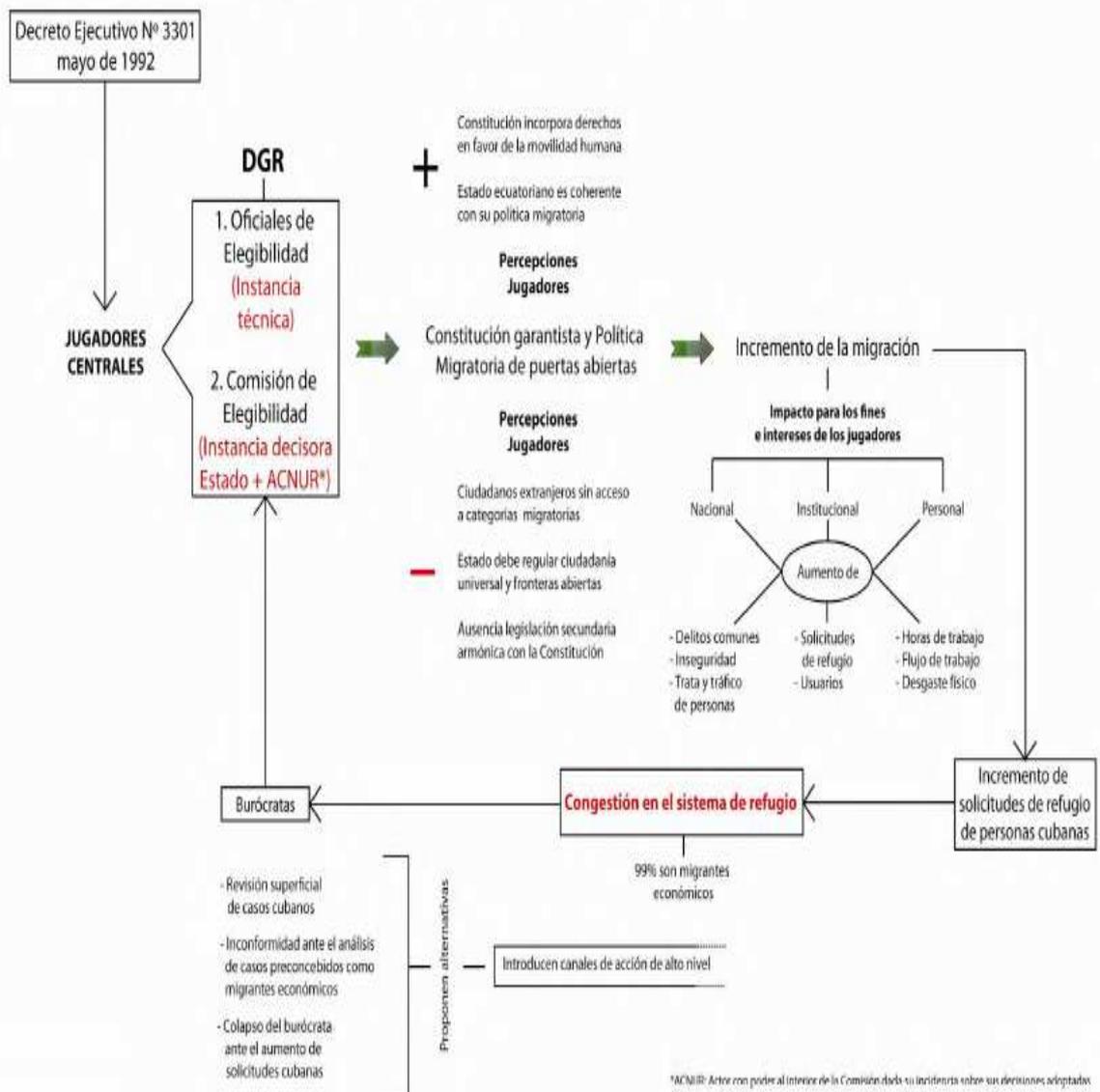


Anexo 4: Gráfico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana sobre solicitudes de refugio negadas de cubanos entre el período 2008-2010 (disponible en <http://www.cancilleria.gob.ec/>)

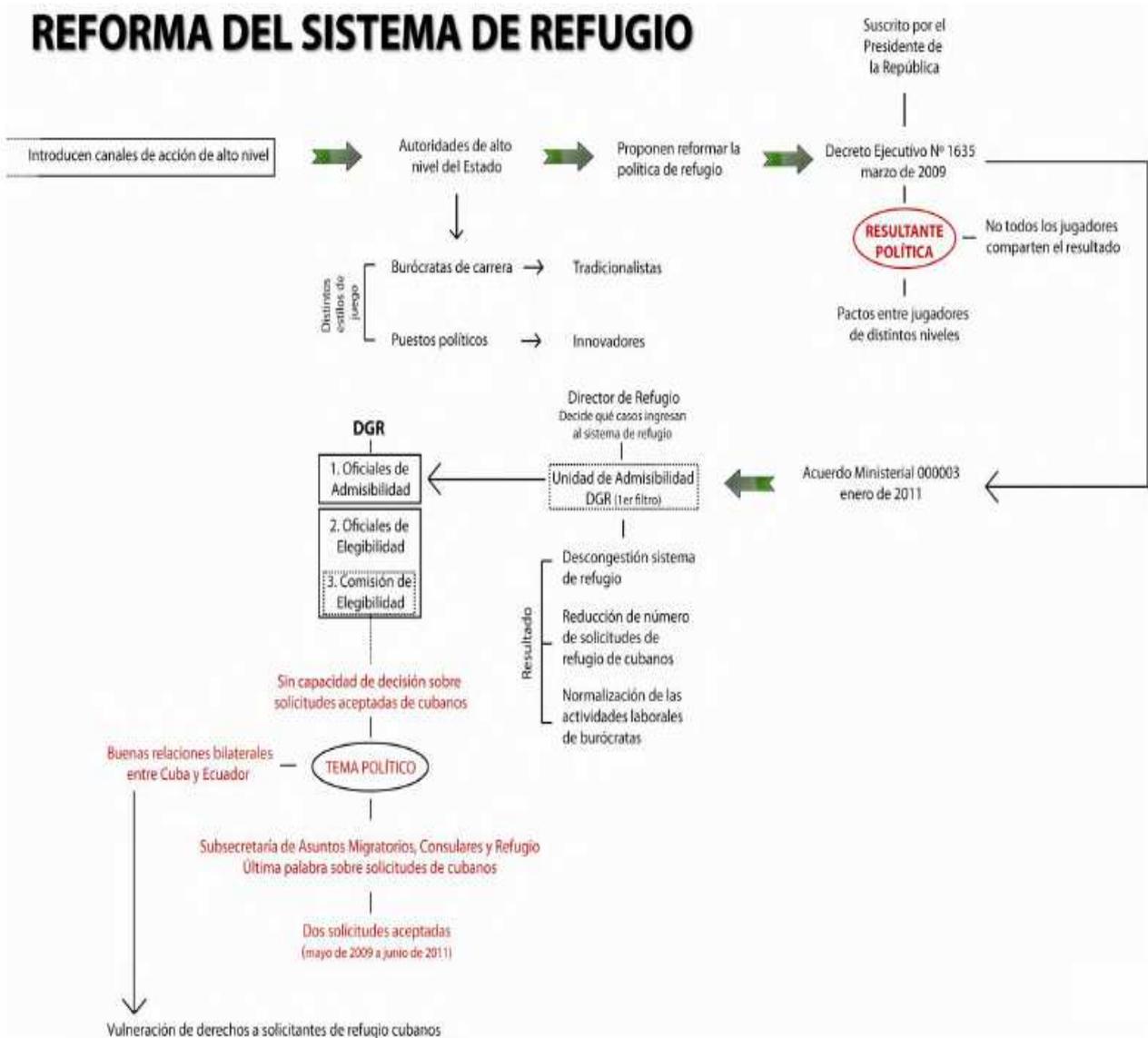


Anexo 5: Gráfico de la Tesis de Maestría de Silvia Herrera sobre el proceso inicial del sistema de refugio que se manejaba en el Ecuador (disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9293#.Wh9Ga4bibIU>)

PROCESO INICIAL DEL SISTEMA DE REFUGIO



Anexo 6: Gráfico de la Tesis de Maestría de Silvia Herrera sobre la reforma que se dio al sistema de refugio en el Ecuador (disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9293#.Wh9Ga4bibIU>)



Anexo 7: Cuestionario a utilizarse para entrevistar a migrantes cubanos que residen actualmente en el Ecuador

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Tema: La aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador.

Caso de estudio: La controversia de los migrantes cubanos (2008 – 2017)

1. ¿Cuáles fueron los motivos por los que escogiste Ecuador para vivir?
2. ¿En qué aspecto influyó el principio de ciudadanía universal y demás principios a favor de la inmigración, que se establecen en la actual Constitución Ecuatoriana de 2008?
3. ¿Qué pasó con los cubanos que decidieron salir del Ecuador, a partir del año 2008 en adelante?
4. ¿Cuáles fueron las restricciones que el Gobierno de Rafael Correa puso a los cubanos?
5. ¿Qué pasa en la actualidad con los cubanos en el Ecuador? ¿Cuentan con el apoyo del gobierno ecuatoriano u otro actor en particular?

Anexo 8: Desarrollo de entrevista a ciudadanos cubanos

Entrevistados de nacionalidad cubana:

- Javier Ramírez (J.R.) – Ingeniero en Sistemas, 31 años.
- Héctor Veitia (H.V.) – Ingeniero en Sistemas, 30 años.
- Lourdes Ruiz (L.R.) – Doctora en Investigación (PhD), 68 años.
- Anónimo 1 (A1) – Arquitecto, 64 años.
- Anónimo 2 (A2) – Doctora, 56 años.
- Anónimo 3 (A3) – Lcda. Ciencias de Información, 23 años.

Respuestas:

1. ¿Cuáles fueron los motivos por los que escogiste Ecuador para vivir?

H.V.: Entre los motivos por los que escogí a Ecuador fueron por sus facilidades para residir en él, pues la visa de turismo era de fácil adquisición, había viabilidad para legalizar el título y hasta me ofrecían oportunidades de trabajo, lo cual me era de extrema urgencia encontrar.

J.R.: Yo decidí elegir al Ecuador para vivir, debido a que la situación económica de mi país no era la mejor, y yo necesitaba de dinero para mi comida y el bienestar de mi familia. Es importante señalar también que, para escoger este país, tuve mucha influencia por parte de mis amigos, quienes ya habían tenido una buena experiencia aquí, por todos los beneficios y buenos tratos que habían recibido.

L.R.: Los motivos por los que escogí Ecuador para vivir, han sido netamente económicos. La pobreza era y es extrema en Cuba. Es imposible vivir en la isla.

A1: Elegí Ecuador, porque me permitía reunirme con mi familia y acceder a un trabajo fácilmente.

A2: Me parecía que Ecuador me ofrecía condiciones vida superior a las de Cuba. A parte de considerarse como el único país del continente que facultaba visas sin complicaciones a los cubanos.

A3: Decidí venir a Ecuador, para reunirme con mis padres, quienes ya residían anteriormente aquí.

2. ¿En qué aspecto influyó el principio de ciudadanía universal y demás principios a favor de la inmigración, que se establecen en la actual Constitución Ecuatoriana de 2008?

H.V.: Desde mi perspectiva, el principio de ciudadanía universal y demás principios a favor de la migración, influyeron en el tema de facilidades, pues no se nos hizo complicado, incluyendo a mis conocidos cubanos, adquirir la visa de turismo. Así también legalizar mi título en el Ecuador y poder encontrar trabajo, lo cual como he manifestado no se me hizo difícil, gracias a las políticas que se manejaban anteriormente.

J.R: Para mí, el principio de ciudadanía universal me ayudó en la adquisición de información, lo cual en otros países es muy difícil y hasta muchas veces se considera como una meta, debido a que no se estiman privilegios ni facilidades a los extranjeros migrantes.

L.R.: Considero que, en un inicio, dichos principios efectivamente ayudaron a que los cubanos entraran al Ecuador, debido a que no se tenía que cumplir con ningún requisito previo, sin embargo, a finales del año 2013 y a lo largo del 2014, ya se evidenciaron varias tramas para dificultar nuestro ingreso al país. Desde mi caso en particular, puedo decir que necesité de una carta de invitación, como de un cheque, para agilizar mi proceso y demostrar que disponía de solvencia económica.

A1: Dichos principios favorecieron mi entrada al país, debido a que desde que se dio mi ingreso al territorio, me garantizaron protección y derechos.

A2: Los principios a favor de la inmigración, se han ejecutado en favor a una protección de inmigrantes, así como de un otorgamiento de derechos similares a los de los ciudadanos ecuatorianos.

A3: Las políticas migratorias han permitido el ingreso de miles de cubanos al país, debido a que su consistencia en general, promulgó la libre movilidad y la condición de no ser llamados inmigrantes.

3. ¿Qué pasó con los cubanos que decidieron salir del Ecuador, a partir del año 2008 en adelante?

H.V.: Muchos de los cubanos se sintieron en la necesidad de salir del Ecuador, una vez que habían entrado, debido a que empezaron a ser engañados con la información que se les daba para legalizar su residencia en el país. Además, muchos de mis compatriotas se sintieron afectados por algunos encarcelamientos injustificados que se constataron a partir del año 2009, en base a falacias que la policía ecuatoriana y el gobierno utilizaban para discriminar nuestra estadía en el territorio.

J.R.: Desde mi punto de vista existió una aplicación arbitraria del principio, pues en un inicio se constataban políticas migratorias viables para nosotros, que de repente se opusieron, estableciendo procesos tardíos de regularización, ignorando contratos, abusando de nuestra mano de obra, entre otros factores, que, bajo mi opinión, se implementaron por parte del gobierno, para desgastarnos y hacer que tengamos un motivo para dejar Ecuador.

L.R.: Bueno, en primera instancia cabe indicar que la mayoría de cubanos no vinieron a quedarse, debido a que consideraban al Ecuador, al igual que México, Panamá y Colombia, como un país de tránsito, por lo que una parte de su masiva salida, se justifica por esta razón. Los otros salieron porque para mí, si debían ser expulsados por el ex gobierno ecuatoriano; ellos eran delincuentes, prostitutas, quienes claramente no tenían buenas intenciones.

A1: Algunos han logrado estabilizarse en el país, otros han regresado a Cuba o han emigrado a otros países.

A2: Los ciudadanos cubanos que salieron del Ecuador, fueron hacia los Estados Unidos de América, en busca de mejores condiciones económicas, puesto que consideran a este como que concede a los cubanos ayuda de todo tipo.

A3: La mayoría de cubanos, al no verse favorecidos por los beneficios que este país les ofrece, han emigrado a los Estados Unidos, no obstante, hay algunos que todavía residen aquí, porque han establecido negocios o han conseguido empleos fijos.

4. ¿Cuáles fueron las restricciones que el Gobierno de Rafael Correa puso a los cubanos?

H.V: Las restricciones que se generaron por parte del Gobierno de Rafael Correa, para minimizar el impacto migratorio de los cubanos sobre el territorio ecuatoriano, se ven reflejadas en las problemáticas que el sistema legal de este país utilizó, para otorgar el visaje, pues se encargaron de subir los precios. Asimismo, este gobierno se delegó en retrasar este proceso, mediante la revisión innecesaria de algunos papeles, como de antecedentes penales, partidas de nacimientos, etc.

J.R.: Yo manifestaré las restricciones de residencia que viví de este gobierno, con el testimonio de mis amigos cubanos, a quienes se les acusó que habían adquirido la visa ilegalmente, y se les procesó a una condición que no les permitía trabajar en el país. Fue increíble como violentaron sus derechos y no se les dio oportunidad de seguir trabajando en el Ecuador.

L.R.: Las restricciones que el Gobierno de Rafael Correa puso a los cubanos, se vieron expresadas en las mil preguntas que Migración te hacía, para cerciorarse que tú no ibas a ser una carga para el país. En complementación a este proceso, debías presentar también una carta de invitación (por tu título de profesional) y algunos cheques, con el objeto de demostrar una solvencia económica, la cual se constituía en base a un trabajo y domicilio seguro. Todo esto, desde mi perspectiva estuvo mal, debido a los métodos violentos que se utilizaron para deportar a los mismos.

A1: Últimamente el gobierno ecuatoriano ha establecido muchos más requisitos y trámites legales. En lo que respecta al precio de la visa, esta ha subido inmensurablemente.

A2: En los últimos años, el gobierno ecuatoriano, ha dificultado las formas de obtener empleo, sobre todo en el sector público salubre. Así también, ha reimplantado la obtención de visa para entrar al país, en específico para los cubanos y haitianos.

A3: Las últimas restricciones impuestas por el gobierno ecuatoriano hacia los cubanos, se ven reflejadas en la reinstalación de visas para entrar al Ecuador, y la dificultad que existe para residir.

5. ¿Qué pasa en la actualidad con los cubanos en el Ecuador? ¿Cuentan con el apoyo del gobierno ecuatoriano u otro actor en particular?

H.V: Actualmente hay muy pocos cubanos en el Ecuador, debido a las restricciones y enjuiciamientos que se generaron en el país, para evitar su ingreso e interrumpir su estadía en el territorio. Por mi parte, considero que, si contamos con apoyo con el gobierno, debido a que ya me encuentro trabajando en algo relacionado a mis estudios, por tres años, no obstante, habría sido de mi agrado que mis amigos y familia se encontraran conmigo aquí.

J.R.: Yo considero que muchos cubanos salieron del Ecuador, a partir de las normativas que se establecieron en contra de su residencia, pues se los culpabilizó que ellos habrían sido quienes causaron una desestabilización en el país, por injurias de delincuencia y disminución de trabajo para los ecuatorianos. Es penoso por tanto indicar, que por la ayuda y apoyo que se les negó en su momento, muchos de ellos actualmente se encuentran resentidos y convencidos de no volver.

L.R.: En la actualidad, creo que sólo para los cubanos profesionales, el Ecuador es considerado como un país de destino, debido a las ventajas que éste les ofrece de reconocer su título y ofrecerle un trabajo a futuro. No obstante, para los que no tienen estudios, el Ecuador es considerado como un país de tránsito y residencia temporal, que les permite hacer dinero para viajar posteriormente a Estados Unidos, cuyo país es su objetivo.

A1: Personalmente considero que el gobierno ecuatoriano continúa apoyando, pero de menor manera, específicamente por las restricciones que se han establecido y que explicaba con anterioridad.

A2: Cada vez en el Ecuador, es más compleja la situación de los cubanos. Todo esto, debido a que muchos sufren de rechazo por parte de algunos ciudadanos (xenofobia).

A3: Por mi parte considero que el apoyo que se tenía por parte del gobierno ecuatoriano ha disminuido considerablemente en estos últimos años, tanto por las restricciones de visas que se han impuesto, como por las medidas limitadas para residir en el país y encontrar trabajo.

**Anexo 9: Cuestionario a utilizarse para entrevistar a funcionarios públicos de
Instituciones Migratorias Ecuatorianas**

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Tema: La aplicación del principio de ciudadanía universal en el Ecuador.

Caso de estudio: La controversia de los migrantes cubanos (2008 – 2017)

1. ¿Cuál es su percepción sobre las recientes políticas de carácter migratorio que se han establecido en la actual Constitución?
2. ¿Considera usted que el principio de ciudadanía universal ha beneficiado o ha perjudicado al Ecuador?
3. ¿Desde su posición de funcionario, considera usted que el establecimiento de nuevas políticas migratorias han incidido en su carga laboral?

Anexo 10: Desarrollo de entrevista a ciudadanos cubanos

Funcionarios públicos entrevistados:

- Anónimo 1 (A1) – DGR, 25 años.
- Anónimo 2 (A2) – Ministerio de RR.EE y Movilidad Humana, 30 años.

Respuestas:

1. ¿Cuál es su percepción sobre las recientes políticas de carácter migratorio que se han establecido en la actual Constitución?

A1: Muy aparte de la ideología y postura que mantengo, considero que con esta Constitución hay mucha apertura a lo que son los movimientos humanos en sí, debido a que se ha establecido una amplia gama de derechos para los extranjeros. Hay una total apertura del Estado a lo que es su compromiso con Estados vecinos, en cuanto a lo que es la recepción de las personas. Nos hemos convertido en un país receptor, fuimos un país eternamente expulsor y ahora somos un país receptor, creo que es una dinámica que pasa en todo el mundo por la globalización, entonces, dado que así están las cosas dentro del contexto internacional, me parece importante que se tome en cuenta esto en nuestro país, que no somos un país cerrado hacia el mundo, sino que aunque pequeño, somos un país que está cumpliendo con sus compromisos internacionales, sobre todo en el campo del refugio.

A2: Mi percepción sobre el establecimiento reciente de políticas migratorias, no es muy buena, debido a que en la práctica ha servido para que muchas personas busquen utilizar al Ecuador como un lugar para movilizarse hacia otro país, hacia Estados Unidos o cualquier otro lugar, y que se hayan formado como redes de trata de personas y de tráfico de personas. Por lo que considero que si bien se reconoce el derecho a migrar como un derecho humano fundamental en la Constitución, también considero que en la actual legislación secundaria existe un retraso para controlar este tipo de imprevistos. Ésa es una traba muy grande para que se pueda constituir como se quiere la libre movilidad en sí.

2. ¿Considera usted que el principio de ciudadanía universal ha beneficiado o ha perjudicado al Ecuador?

A1: Considero que ha perjudicado tanto al Ecuador, como a los migrantes que quieren entrar, pues a pesar de la ciudadanía universal, los extranjeros tienen un sinnúmero de problemas cuando ingresan al país, porque no tienen una calidad migratoria, las visas son muy caras, no pueden adquirir esas visas, y por eso muchas de las personas que no tienen un caso de refugio, solicitan visa de refugio, porque es una visa gratuita.

A2: Creo que el Ecuador se extendió y fue más allá, y creo que no comparto esa idea, creo que la frontera abierta y la ciudadanía universal tiene que tener límites, primero en la reciprocidad y segundo también tomando en cuenta las necesidades de la población. Desde mi punto de vista, hay muchos más robos, en general, los delitos comunes se han incrementado en un gran porcentaje, y se siente más la inseguridad.

3. ¿Desde su posición de funcionario, considera usted que el establecimiento de nuevas políticas migratorias han incidido en su carga laboral?

A1: Creo que sí, se ha sufrido de un colapso total, hemos colapsado, a tal punto que la encargada del grupo, viendo cómo estábamos tan colapsados, siempre trata de buscar nuevos métodos, no obstante, no culpo a los solicitantes de visa por la cantidad de aplicaciones realizadas. Creo que el principal desafío ha sido el tiempo y el poco personal que había, entonces sí, todos tuvimos que hacer el trabajo de tres personas uno solo, para poder resolver más que todo lo que a la Comisión le compete, como revisar papeles identitarios, leer los casos, todos de madrugada para tener una respuesta así efectiva para los solicitantes

A2: Desde el punto de vista de la oficina nos hemos visto colapsados, precisamente porque hay muchísima migración económica. Si bien es cierto la idea inicial era que la movilidad humana abra fronteras para fomentar el turismo en el país, yo creo que un poco se maneja mal este aspecto de la movilidad humana, porque no es precisamente el turismo lo que se ha fomentado sino la migración, por lo que nos han colapsado en razón de que ahora lo que tenemos son muchísimas solicitudes de refugio.