

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Sueños y dramas de la ciudadanía universal

Marco institucional y política pública en el Ecuador

Andrea Patricia Recalde Benalcázar

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Andrea Patricia Recalde Benalcázar, autora de la tesis titulada “Sueños y dramas de la ciudadanía universal: marco institucional y política pública en el Ecuador”; mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador Pautas para la elaboración de la tesis de maestría durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 24 de abril del 2019

Firma: Andrea Patricia Recalde Benalcázar

Resumen

Con la Constitución del 2008, Ecuador dio un giro en la concepción de la movilidad humana y promulgó el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad de las personas. Desde aquella época el país abrió sus fronteras y suprimió el requisito de visado para todas las personas que ingresaban al país, sin tomar en cuenta los efectos que esta decisión conllevaba.

A través de esta investigación se hará un acercamiento a las tendencias internacionales de la migración y su manejo, a la utilización de elementos administrativos como el pasaporte y la ciudadanía como instrumentos que otorgan o privan de derechos, y a las políticas públicas en materia de migración que se han convertido en el punto inexorable de todas las agendas y planificaciones gubernamentales.

Se presentarán cronológicamente las etapas de la política migratoria en el Ecuador, el proceso electoral constituyente de 2008 y la adopción de la ciudadanía universal como eje de la política nacional e internacional. Por último, se estudiarán los efectos de este nuevo principio, entre ellos, el incremento de ciertos flujos migratorios, la utilización de un doble discurso sobre la migración, la deportación de inmigrantes y otras consecuencias que trajo consigo el sueño de la ciudadanía universal.

Palabras clave: ciudadanía universal, movilidad humana, política migratoria, políticas públicas.

Dedicatoria

A Dios, mi amor eterno.

A mi madre Patricia por su lucha incesante por mí, a quien le debo todo.

A mi marido Alejandro por ser la alegría de mis días y mi razón de superación.

A mi hermano Mateo por ser mi mejor amigo y mi tesoro.

A Robert por su paciencia y entrega.

A mis abuelos por su incondicionalidad.

Agradecimiento

A mi tutor de tesis, Ec. Marco Romero por su tiempo, apoyo y guía durante toda la maestría.

A Sandra Avilés por su paciencia y cariño.

A todos los migrantes y refugiados que me han enseñado el valor de las cosas más pequeñas y mi propósito en la vida.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: aproximación teórica al fenómeno migratorio	15
1. Tendencias internacionales de la migración y su manejo.....	15
1.1. Categorías de la migración	15
1.2. El pasaporte como instrumento de acceso a derechos.....	23
Capítulo segundo: desarrollo y aplicación del concepto de ciudadanía universal en el Ecuador	35
1. Ciudadanía universal: contenidos, debates y aplicación en Ecuador ...	35
1.1 Ciudadanía universal: aspectos conceptuales básicos.	35
2. Evolución de normativa de migración en Ecuador	42
2.1. 1830 – 2006	42
2.2. 2008 – 2018 Proceso constituyente. Ciudadanía universal en la constitución ecuatoriana	52
2.3. Alcances institucionales y reformas legislativas.	57
2.4. Ley Orgánica de Movilidad Humana	62
3. Adaptando la idea a la realidad.	65
3.1. Migrantes extra continentales	65
3.2. Migrantes haitianos.....	69
3.3. Migrantes cubanos	70
Conclusiones	75
Bibliografía.....	79

Introducción

Según datos de Naciones Unidas de 2015, en el mundo existen 243,7 millones de migrantes internacionales y 740 millones de migrantes internos.¹ La migración es un fenómeno social que cada vez tiene mayor importancia en la gobernanza global y local. Varias han sido las posturas que los gobiernos han tomado frente al tema, desde securitistas² y restrictivos a cosmopolitas y garantistas de derechos.

La globalización y el creciente número de personas en movilidad humana obligan a los Estados a plantearse la forma de manejar sus políticas migratorias, el control de sus fronteras, y la construcción de su discurso. De este modo, el fenómeno migratorio se desarrolla a nivel nacional condicionado, en gran parte, por las medidas administrativas e institucionales de los gobiernos, así como de los recursos destinados al manejo del mismo.

De cara a esta realidad y dada la importancia de la migración en las agendas políticas y de planificación a nivel mundial, el presente trabajo de tesis se presenta como un análisis crítico de las implicaciones derivadas del cambio de perspectiva del Ecuador en materia de migración en el periodo 2006–2017. Prestando especial atención a la noción, aplicación y efectos institucionales de la ciudadanía universal, se proporciona un acercamiento a las tendencias internacionales de la movilidad humana, los desafíos derivados de la puesta en práctica del principio, la creación de nuevas leyes y normativa al respecto, así como las repercusiones institucionales y contradicciones.

De esta manera, la presente investigación logra dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo funcionan la institucionalidad y las políticas públicas en materia de movilidad humana en el Ecuador en el siglo XXI?

Siendo uno de los objetivos específicos de la tesis el análisis de las tendencias internacionales de la movilidad humana y los desafíos que ésta supone para la institucionalidad estatal y las políticas públicas, el primer capítulo presenta un acercamiento teórico al fenómeno de la migración y al concepto de ciudadanía. De igual modo, se presenta un análisis de las implicaciones, motivaciones y efectos en torno a la cuestión de la movilidad humana, y se pone de manifiesto cómo en la actualidad

¹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA). División de Población, Tendencias en la migración internacional, núm. 2015/4, diciembre 2015, pág. 1

² Según el académico británico Barry Buzan, la teoría securitista se refiere a la búsqueda de la libertad frente a amenazas y a la capacidad de los estados para mantener su identidad e integridad nacionales.

algunos instrumentos como el pasaporte y la ciudadanía se han convertido en dispositivos de acceso a derechos. Asimismo, se explican las diferentes corrientes y posturas que pueden tomar los estados frente la migración, y los factores fundamentales que deben ser considerados en el proceso de elaboración de políticas públicas en materia migratoria.

En el segundo capítulo, se hace un acercamiento al concepto de ciudadanía universal a través del análisis de diferentes posiciones de académicos y filósofos. Posteriormente, se explican, de forma cronológica, las políticas migratorias del Ecuador y el cambio que supuso la adopción de la nueva Constitución de 2008, que convirtió a la ciudadanía universal en derecho constitucional y uno de los ejes de la política nacional e internacional. Desde esa época, las fronteras del Ecuador se abrieron para todos los individuos que quisieran ingresar al territorio. Este hecho tuvo como consecuencia inmediata el ingreso de miles de ciudadanos de varias nacionalidades, los cuales encontraron en el país la posibilidad de ingresar a una economía dolarizada que podía servir como destino o tránsito hacia otros países desarrollados.

Frente a estas nuevas circunstancias en el país, el gobierno se vio obligado a crear políticas públicas, planes y programas, que regulasen el ingreso, estadía y adaptación de las personas inmigrantes en el país. En este capítulo se detallan las consecuencias de la migración extra-continental y caribeña, así como las repercusiones humanas, institucionales y legales frente al sueño de la ciudadanía universal.

Se especifican las etapas por las que atravesó la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los problemas de participación de actores, conflictos de intereses, cambio de autoridades, entre otros, que la llevaron a ser publicada en el 2017, casi nueve años después de haber iniciado su redacción.

Asimismo, se pone de manifiesto el proceso previo a la implementación del principio de ciudadanía universal, el discurso político y de campaña que se dio entorno al fenómeno que únicamente se concentró en los migrantes ecuatorianos en el exterior, pero dejó a un lado a los inmigrantes, cuyas necesidades no se pudieron cubrir.

En resumen, se detallan los principales inconvenientes y consecuencias directas e indirectas del intento por convertir un ideal en política pública.

Capítulo primero: aproximación teórica al fenómeno migratorio

1. Tendencias internacionales de la migración y su manejo

El fenómeno de la migración y sus efectos han acompañado a la humanidad desde sus inicios. No obstante, desde el siglo XX, como resultado del impacto del fenómeno de la globalización, en su fase más reciente, los medios de comunicación han mostrado como este fenómeno se ha convertido en un término habitual en todo el mundo. Sin embargo, otorgar al término una definición esencial parece aún, hoy día en algo problemático.

En términos generales, Boyle se refiere a la *migración* como un fenómeno que, “usualmente se define espacialmente como un movimiento a través de un límite de unidad real”.³ Aun pudiendo parecer simplista, esta definición nos aporta una visión más clara y concisa de lo que entraña la migración, resumiéndola en el hecho de atravesar la línea divisoria de una unidad política o administrativa, con el propósito de establecerse durante un periodo mínimo de tiempo.

Si se estudian los acontecimientos históricos claves de los dos últimos siglos, tanto los cambiantes contextos que enfrenta cada colectivo humano como las motivaciones propias de cada individuo, entrañan un aparente sinfín de posibles direcciones y modalidades de migración. No obstante, un estudio pormenorizado del fenómeno requiere una categorización que permita abordar el presente estudio de manera concreta.

1.1. Categorías de la migración

En su libro “La era de la migración”, Castles propone dos categorías principales de movimientos migratorios.⁴ En primer lugar, la “migración interna” conlleva el desplazamiento de grupos humanos dentro del territorio estatal/nacional. Claros ejemplos de esta categoría se pueden encontrar en los movimientos de personas desde el entorno rural al urbano durante el periodo de desarrollo, en el siglo XIX, en lo que se denominó la revolución industrial. Ella sin embargo, no ha de tomarse como un caso

³ Paul Boyle, Keith Halfacree y Vaughan Robinson, “*Exploring Contemporary Migration*” (Essex: Longman, 1998), 34.

⁴ Stephen Castles y Mark Miller, *La era de la migración: Movimientos Internacionales de Población en el Mundo Moderno* (México D.F. : Universidad Autónoma Metropolitana, 2007), 110.

normativo de esta categoría, puesto que el desplazamiento desde núcleos rurales o pequeñas ciudades hacia grandes capitales, sigue teniendo lugar en múltiples contextos nacionales. Por otra parte, la “migración internacional”, siendo la manifestación del fenómeno más notable en nuestros días, conlleva el desplazamiento a través de fronteras nacionales, definidas y controladas por estados nacionales.

Resulta fundamental, no obstante, mantener una perspectiva crítica ante cualquier intento por categorizar objetivamente un fenómeno de tan suma complejidad como el migratorio. Esas categorías, impuestas por los estudios sobre la migración, que en muchas ocasiones examinan el fenómeno desde una perspectiva fundamentada en datos y fuentes, concebidos únicamente desde la perspectiva de los estados nacionales impiden observar muchas de las causas subyacentes. Skeldon⁵ critica esta visión clásica y señala la existencias de vínculos entre ambas categorías de migración, la interna y la internacional, por los cuales habría de tomarse una perspectiva única que permitiese el estudio de las migraciones de una manera integradora, que se concentrase precisamente en esos vínculos naturales, en lugar de limitarse a categorías formales, que en muchos caso son de tipo administrativo. Esta perspectiva integradora permitiría el análisis de diferentes flujos de migración sin depender de categorías artificiales de adscripción político-territorial, dependientes a su vez de los acontecimientos históricos. La división territorial del continente africano, por ejemplo, pone de relieve la ineficacia de las categorías clásicas de migración, ya que el desplazamiento dentro de un mismo grupo étnico puede conllevar el traspaso de fronteras estatales y, por tanto, la contradictoria definición del movimiento como migración internacional. Asimismo, la desintegración de la Unión Soviética en varios estados nacionales supondría un profundo cambio de paradigma en el estudio de las migraciones en la región, puesto que los mismos desplazamientos pasarían de considerarse internos a denominarse internacionales.

Estas contradicciones ponen de manifiesto el hecho de que las diferentes categorías de la migración han de observarse siempre desde un prisma relativista, ya que los factores que definen tales categorías no se fundamentan en una visión descriptiva de los fenómenos, sino en una de carácter normativo, impulsada por objetivos políticos y económicos perseguidos por los estados nacionales – perpetuando

⁵ Ronald Skeldon, *Migration and Development: a Global Perspective* (Essex: Addison Wesley Longman, 1997), 9-10.

la idea de que permanecer en el país de origen es una norma y trasladarse a otro es una desviación de la norma.⁶

Por otro lado investigadores y catedráticos como Douglas Massey y Edward Taylor, toman una de las teorías de la migración más antiguas y la explican desde el punto de vista de su impacto económico. Mencionan que sus causas radican en el desequilibrio geográfico entre demanda y oferta de mano de obra,⁷ se explica que en los países donde hay necesidad de mano de obra, pero es mal pagada, los trabajadores deciden migrar a otros lugares donde la misma actividad que realizan les representa un mejor salario y nivel de vida. Los gobiernos de los países emisores de este tipo de migrantes, también ganan porque las remesas que envían desde el exterior constituyen un ingreso considerable para el presupuesto del estado, que en algunos casos incentivan y fomentan la migración entre sus habitantes. Esta teoría defiende la idea de que las reglas del mercado laboral regulan la migración internacional para los países emisores y receptores.

Parecería que esta corriente solo se basa en la búsqueda de un mejor salario, pero va más allá, ya que el migrante no volvería a su país aunque éste le ofreciese la misma remuneración, porque ya ha adquirido mejores condiciones de vida, acceso a la educación, salud, seguridad, entre otros beneficios que su país no le ofrece⁸, es decir se cumple un ciclo en el que los intereses económicos llevan a buscar el desarrollo social y personal.

1.1.1. Datos cuantitativos

La migración internacional entendida como el desplazamiento de personas de un lugar a otro atravesando las fronteras territoriales de sus países no es en absoluto un fenómeno exclusivo de nuestros días. Siendo una práctica relativamente frecuente, ciertos acontecimientos históricos, como revoluciones, guerras o las empresas colonialistas, han motivado notablemente el desplazamiento de personas. No obstante, teniendo una importancia capital en nuestros días, la globalización, caracterizada por cambios revolucionarios en las tecnología de la información, ha tenido una influencia

⁶ Stephen Castles, "International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues", *International Social Sciences Journal* 52, nº165 (2000), doi:[10.1111/1468-2451.00258](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00258).

⁷ Massey, D. Hugo, G, Kouaouci A, A, Pellegrino, "Theories of international migration: a review and appraisal. *Population and development review*", 433. Traducción propia.

⁸ *Ibíd.*, 435.

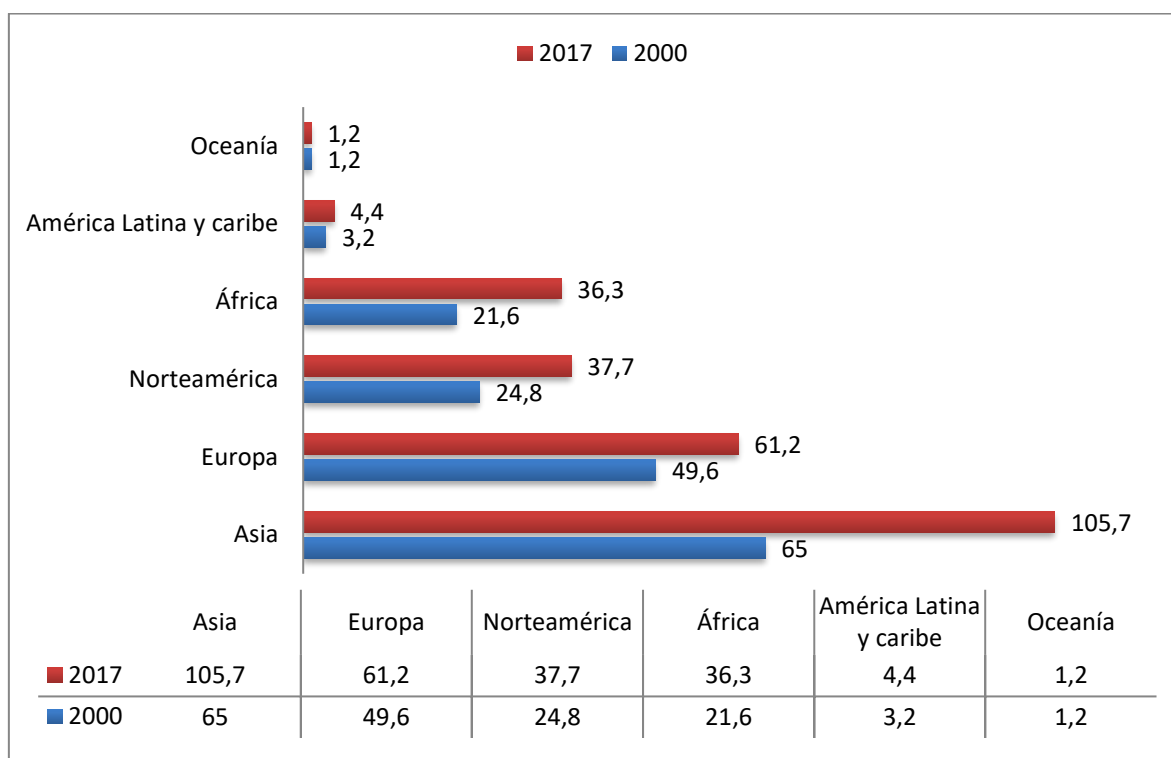
clave en la evolución del fenómeno migratorio. La globalización ha desafiado las preconcepciones existentes sobre la migración, puesto que, como consecuencia de la irrefutable interdependencia e interacción que se ha venido desarrollando entre los países, las fronteras nacionales se han venido difuminando. La globalización es capaz de penetrar las barreras políticas custodiadas por los estados, dando como resultado una libertad de movimientos sin precedentes.⁹

En este contexto, las cifras de migrantes internacionales contabilizadas sugieren un aumento progresivo en el número de migrantes. El porcentaje de población migrante ha venido aumentando hasta llegar al 3,3% de la población mundial, con 258 millones en 2017. Observando las cifras de décadas anteriores, vemos como en el pasado el número total era proporcionalmente inferior, con 172 millones (2,8%) en los 2000, 152 millones (2,9%) en los 90 y 113 millones (2,3%) y 90 millones (2,2%) en 1985 y 1975 respectivamente. Estas cifras ponen en relieve el progresivo aumento en el número de migrantes en el mundo.

En cuanto a la distribución de la población migrante con respecto a su lugar de origen, Asia ocupa en la actualidad el primer puesto con 65 millones de desplazados en el año 2000 y 105,7 millones en 2017. En segundo lugar se encuentra Europa con un total de 49,6 millones de emigrados en el año 2000, que aumentarían hasta los 61,2 millones en 2017. La región de América Latina y el Caribe, en tercer lugar, aumentó su población migrante en el exterior de 24,8 millones a 37,7 millones del 2000 al 2017, seguida muy de cerca por el continente africano con una población migrante que aumentaría de 21,6 millones en el 2000 a 36,3 millones en 2017.

⁹ Castles, Stephen. "Migration and Community Formation under Conditions of Globalization." *The International Migration Review* 36, no. 4 (2002): 1143-1168. <http://www.jstor.org/stable/4149495>, 1145. Traducción propia.

Tabla 1

Número de migrantes internacionales por región de origen. Periodo: 2000-2017

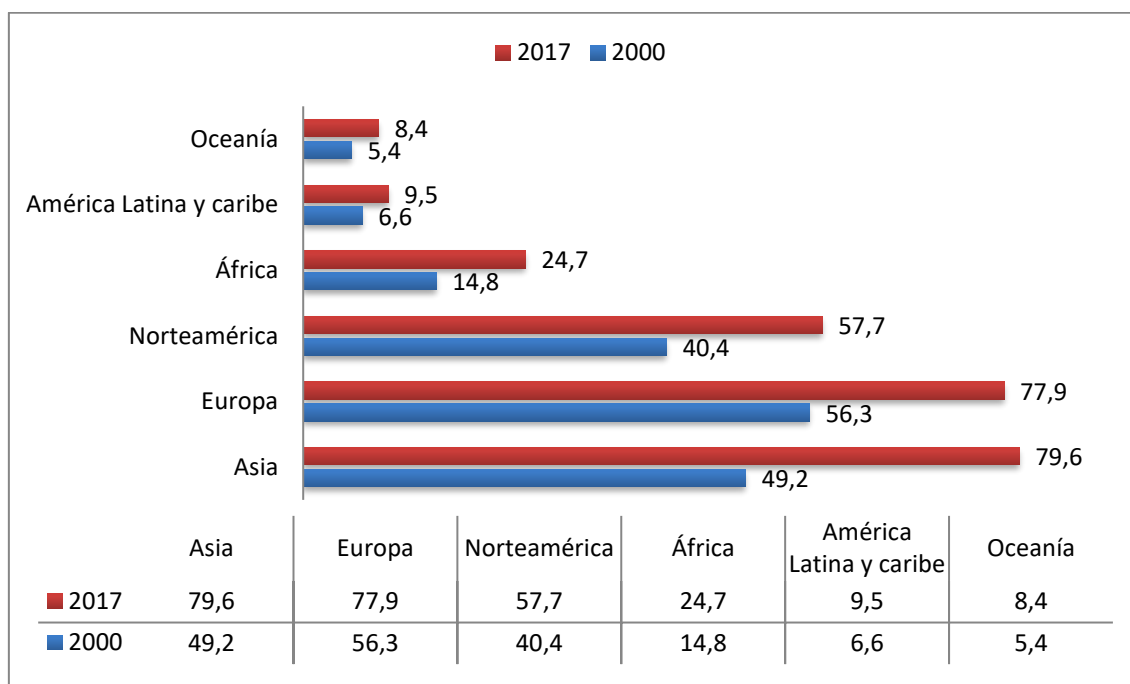
Fuente: Naciones Unidas, 2017.

Elaboración propia.¹⁰

Respecto a las regiones de destino principales para los migrantes, a nivel mundial, en el presente siglo Asia ha visto crecer su población inmigrante de 49,2 millones en el 2000 a 79,6 millones en 2017. La población inmigrada en Europa ha experimentado un aumento del 38,3% de los 56,3 millones en el 2000 a los 77,9 millones en el 2017. Norteamérica, con el tercer mayor volumen, ha pasado de tener una población inmigrante de 40,4 millones en el 2000 a 57,7 millones en el 2017. Por último, es necesario destacar el aumento que se ha venido produciendo en los últimos años en las regiones de África y Latinoamérica-Caribe. Ambas regiones han experimentado el mayor crecimiento proporcional del planeta con un aumento del 66,8% en África y un crecimiento del 43,9% en América Latina y el Caribe entre los años 2000 y 2017.

¹⁰ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA). División de Población, Tendencias en la migración internacional, núm. 2015/4, diciembre 2015, pág. 10.

Tabla 2

Número de migrantes internacionales por región de destino. Periodo: 2000-2017

Fuente: Naciones Unidas, 2017.

Elaboración propia.¹¹

1.1.2. Motivaciones y tipos de migrantes

El movimiento de personas de un territorio a otro viene motivado por razones dispares, que, si bien pueden obedecer a causas completamente diferentes, pueden clasificarse de varias formas atendiendo a los factores que las condicionan. Los estudios sobre las migraciones internacionales han propuesto un gran número de categorías generales y particulares. En las siguientes líneas se detallan las más destacadas, organizándolas en torno a un factor fundamental; la voluntariedad de los individuos a la hora de tomar la decisión de emigrar. Por lo tanto, siguiendo este paradigma, es posible hacer una primera clasificación entre “migración voluntaria” y “migración forzada”.¹²

¹¹ *Ibíd.*, 10.

¹² Graeme Hugo, *Migration, Development and Environment* (International Organization for Migration, 2008); Saskia Koppenberg, “Where do Forced Migrants Stand in the Migration and Development Debate”, en *Oxford Monitor of Forced Migration* 2, n°1, 2012, 77-90; Roger Zetter, *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*, publicación en línea: <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>.

La primera conlleva un desplazamiento a otro país motivado por el deseo de mejorar las condiciones de vida del migrante y su familia. A este tipo de migración se le suele denominar migración laboral o económica, ya que se basa fundamentalmente en la esperanza de conseguir una mejora económica, mediante el desempeño de un trabajo que es mejor remunerado en el país de destino. Los factores económicos fundamentales que motivan este tipo de migración han sido comúnmente analizados bajo el marco teórico de los “factores push” y los “factores pull”.¹³ Aun si bien esta perspectiva de estudio ha sido criticada por los teóricos en los últimos años,¹⁴ resulta particularmente útil a la hora de explicar las causas de la migración económica.

Por un lado, los “factores push” son aquellos originados en el país de origen que empujan (push) al migrante a abandonarlo. Por ejemplo, los bajos niveles de productividad, la falta de oportunidades de crecer profesionalmente, así como las condiciones económicas y el desempleo son factores clave que motivan a muchos a abandonar sus países de origen en busca de oportunidades en otros lugares. Por otra parte, en los países receptores de migración, también pueden existir factores que ejercen una fuerza de atracción (pull), hacia los posibles inmigrantes. Factores típicos son las oportunidades de obtener mejores trabajos y salarios más justos, la mejora en las condiciones de vida o el acceso a servicios sociales, como la educación o la seguridad. No obstante, estos los factores no siempre se generan de forma pasiva, sino que en muchas ocasiones los países receptores, a través de sus políticas públicas, crean los factores idóneos para atraer población migrante. La falta de mano de obra motivada por el envejecimiento demográfico, la demanda de personal cualificado para determinados empleos, o la imposición de medidas fiscales favorables para los migrantes, son claros ejemplos de “factores pull”, creados activamente por los países receptores.

Asimismo, este tipo de migración se suele categorizar en función de varios otros factores. Los niveles de formación, en ocasiones, funcionan dentro de la población como eje esencial del que dependen las circunstancias en las que se produce la migración. Bell, Alves, Oliveira y Zuin¹⁵ clasifican la migración laboral en dos grupos: migrantes altamente cualificados y migrantes sin cualificación. El primer grupo se

¹³ Amparo Micolta León, “Teorías y Conceptos asociados al Estudio de las Migraciones Internacionales” en *Trabajo Social* nº7, 2005., 68-69.

¹⁴ Douglas S. Massey et al., *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium* (Oxford: Claredon Press, 1998), 12-14.

¹⁵ Simon Bell, Susana Alves, Eva Silverinha de Oliveira y Affonso Zuin, “Migration and Land Use Change in Europe: A Review“, en *Living Reviews in Landscape Research* nº 4, 2010. Doi: 10.12942/lrlr-2010-2.

conforma por un pequeño porcentaje del total de población migrante y es el tipo de migración que mejor recibimiento tiene en los países de acogida. Compuesta generalmente por ejecutivos, profesionales técnicos y sanitarios, este tipo de migrantes aumentan los niveles de capital humano de los países receptores a muy bajo coste, ya que llegan con formación académica de sus países de origen. Por otro lado, los inmigrantes con baja cualificación forman el grueso de la población migrante en la mayoría de los países. Teniendo estos también un papel fundamental en los países de acogida, posibilitando el acceso a productos con bajo coste de producción, estos migrantes se han ido convirtiendo en la principal fuente de mano de obra barata en los países desarrollados, ocupando trabajos en los sectores de la construcción, la industria o el servicio doméstico. Asimismo, el estatus legal de este colectivo de migrantes no está siempre definido, dejando a muchos de ellos en condición de migrantes irregulares. El flujo de estos migrantes irregulares, sin embargo, es en muchos casos permitido por los países receptores, dado que permite un flujo más intenso de mano de obra para cubrir la demanda de las industrias, sin necesidad de hacer inversiones en gasto social destinado a la población migrante.¹⁶

Otro grupo de migrantes es el conformado por los individuos que se desplazan de un país a otro para reunirse con un familiar ya emigrado con anterioridad. Jennissen¹⁷ denomina a este tipo de migración como “migración en cadena” (chain migration) y la divide en dos clases: reunificación familiar y formación familiar. En el primer caso, parientes del miembro de la familia ya migrado acuden al país de destino para así mantener la unidad familiar. En el caso de la migración por formación familiar, ésta se produce con el fin de contraer matrimonio, generalmente, con un migrante de segunda generación.

La otra gran categoría de migración, la migración forzada, comprende todos aquellos migrantes que no dejan su país por voluntad propia, sino que se ven obligados a emigrar debido a las dificultades que encuentran en sus países de origen. El colectivo que probablemente ha venido teniendo mayor notoriedad en la actualidad es el de los refugiados. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁸ de 1951, se define al refugiado como la persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por

¹⁶ *Íbid.*, 129.

¹⁷ Roel Peter Wihelmina Jennissen, *Macro-economic Determinants of International Migration in Europe* (Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2004), 101-103.

¹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 1951, acceso en línea: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.” Como consecuencia, los países firmantes de la Convención se comprometen a dar protección a los refugiados, dándoles un permiso de residencia y el acceso a los servicios sociales. Asimismo, para solicitar el estatus de refugiado, los solicitantes necesitan primero ingresar al país de destino y estar sujetos a un complejo proceso de solicitud, que puede conllevar años de espera, en condiciones no siempre favorables.

1.2. El pasaporte como instrumento de acceso a derechos

Cuando se analiza el movimiento de personas a través de límites fronterizos impuestos por los estados en conjunto con los valores de ciudadanía, no resulta extraño asumir que tanto las fronteras estatales como el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, por no hablar del reconocimiento de la pertenencia a los colectivos, suelen tomarse como valores objetivos e incluso naturales. No obstante, resulta necesario realizar un proceso de análisis histórico, con el fin de determinar el valor de muchos de estos conceptos. Uno de los elementos que, aun siendo generalmente obviado en los discursos en torno a las migraciones, juega un papel fundamental y simboliza esencialmente la creación de restricciones de movimiento, así como de pertenencia, es el pasaporte.

El pasaporte, es un documento relativamente moderno y encuentra su antecesor en lo que siglos atrás se denominó *saif conduit* o salvoconducto. Este documento, como explica Martin Lloyd,¹⁹ concedía al enemigo el permiso de circulación dentro de un reino extranjero a fin de llevar a cabo negociaciones, en lo que no era otra cosa que un compromiso de no agresión por ambas partes. Fuera del contexto bélico que rodeaba los salvoconductos, no resulta difícil identificar ciertos puntos en común con las visas que, siendo expedidas por los gobiernos en función de los acuerdos existentes entre dos países, no tienen otra función que permitir la circulación de los individuos extranjeros dentro de un territorio.

Sin embargo, los controles y la regulación actualmente existentes para el tránsito de personas a través de fronteras no estuvieron siempre presentes. En realidad, fue hasta el siglo XX, con el fin de la Primera Guerra Mundial, que surgiría la idea de crear un

¹⁹ Martin Lloyd, *The Passport: The History of Man's Most Travelled Document* (Phoenix Hill: Sutton, 2013).

documento de viaje reconocido internacionalmente. Mark B. Salter²⁰ identifica tres factores que serían claves en la aparición de una tendencia internacional por controlar administrativamente la circulación de personas. En primer lugar, en este periodo se llevaron a cabo importantes cambios estructurales en la administración territorial europea con la disolución de grandes imperios, dando lugar a nuevos estados nacionales que, a su vez, generarían una conciencia territorial y fronteriza con base étnico-nacional. Por otra parte, el gran número de refugiados desplazados durante este periodo, imponían la necesidad de crear medidas de control y regulación para la circulación de personas. Finalmente, la conformación de organizaciones internacionales, particularmente la Liga de las Naciones, con el fin de mantener la paz entre los estados, dio lugar a una serie de diálogos globales, encaminados a la creación de instrumentos de control del movimiento internacional de personas. Como resultado, el pasaporte se impuso como el instrumento administrativo, con reconocimiento internacional, que regulaba la circulación de personas entre territorios nacionales. No obstante, resulta significativo el hecho de que, aunque existe una aparente unanimidad entre los países respecto al uso del pasaporte como documento de viaje, muchos países se mostraron reticentes a otorgar ese valor al documento, ya que para muchos la emisión del pasaporte entrañaba la deshumanización y administrativización de las personas.²¹

Esta idea no es superficial ya que, lejos de ser un inocente documento identificativo que “permite” el tránsito de personas entre diferentes países, el pasaporte se ha convertido en un instrumento de reconocimiento de derechos civiles dentro y fuera de las naciones de origen. Asimismo, funciona como herramienta de legitimación del paradigma global que fundamenta la división entre los “países desarrollados”, de Norteamérica y Europa Occidental, y los “países subdesarrollados”. Mientras el pasaporte funciona como escudo garante para algunos ciudadanos, para otros es una carga en su intento por prosperar.

Asimismo, resulta ineludible el caso de las personas que común y erróneamente, se denominan apátridas. A pesar de la existencia de dos convenciones de las Naciones Unidas, la convención de 1954 en relación las personas apátridas y la convención de 1961 por la reducción de la apatridia; se estima que existen en el mundo alrededor de diez millones de personas sin reconocimiento estatal de ningún tipo. Esto se traduce en

²⁰ Mark B. Salter, *Making Things International 1: Circuits and Motion* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015).

²¹ Mark B. Salter, *Rights of Passage: The Passport in International Relations* (London: Lynne Rienner Publishers, 2003).

una casi absoluta falta de reconocimiento de derechos para este colectivo, en sus países y en el extranjero. A efectos prácticos, esto conlleva que diez millones de personas carecen de un documento identificativo con reconocimiento internacional, es decir, no tienen pasaporte. Aun pudiendo parecer superficial la interpretación, el pasaporte se ha convertido en un instrumento de poder que “actúa” por sí solo sobre las personas.²² Tomando una perspectiva de Foucault del concepto de poder,²³ se puede afirmar que el pasaporte legitima la realidad administrativa, burocrática y de derechos internacionales, producida por un poder global dominante, que determina quiénes son dignos de derechos y quiénes son susceptibles de perderlos. Casos como el de los miles de coreanos *zainichi*, aun en situación de apatridia en Japón, los descendientes de haitianos desnaturalizados en la República Dominicana, en lo que se ha denominado genocidio civil, o los rohingyas en Birmania, son ejemplos de colectivos que careciendo de pasaporte no tienen “derecho a tener derechos” y por tanto son sujetos al efecto del pasaporte como herramienta de legitimación del poder inclusivo y exclusivo de los estados.

1.2.1. Políticas públicas entorno a la migración

El fenómeno de la migración y su tratamiento es uno de los temas que más importancia ha cobrado en las agendas de los gobiernos y los organismos internacionales.

La vida en un mundo globalizado, trae consigo muchas facilidades para la sociedad, sin importar las distancias es posible movilizarse de un extremo del mundo a otro en horas, tener acceso directo e inmediato a la información, y poder comunicarse sin problemas a través de nuevas y mejores tecnologías. Para que todo esto pueda ocurrir la globalización tiene como medio el intercambio de flujos de capital, de bienes y servicios y de personas.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales crean cada vez más facilidades para el intercambio de bienes y capitales, pero encuentran en la migración un dilema por resolver, porque entraña un sinnúmero de motivaciones y modalidades que causan controversia en el escenario público, político e internacional.

²² Mark B. Salter, *Making Things International 1: Circuits and Motion* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015).

²³ Michel Foucault, *Discipline and Punish: the birth of a prison* (London, Penguin, 1991).

A continuación se hará un acercamiento al concepto de política pública y los aspectos que deberían ser tomados en cuenta a la hora de establecer la normativa para la migración.

1.2.1.1 Políticas públicas

Existen varias corrientes que definen a las políticas públicas. Desde las clásicas que la explican tomando en cuenta su significado semántico y su raíz latina *politia*, que quiere decir el arte, el método o las tácticas de gobierno para regular el orden interno²⁴. En esa misma corriente se trata de otorgar una explicación a las políticas públicas, como procesos piramidales de arriba hacia abajo, que inician desde los actores o hacedores de la ley (burócratas) y terminan con la implementación en la sociedad.²⁵

Desde una visión más contemporánea y social se define a la política pública como un proceso “complejo y desordenado”, que funciona sobre la práctica de las necesidades sociales y se sostiene sobre los supuestos impactos que tendrá la implementación y la manera como las personas la recibirán en la sociedad.²⁶

Para politólogos y académicos como Oscar Oszlak, las políticas públicas son un "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".²⁷

En definitiva en las políticas públicas actúan dos tipos de actores, por un lado los que piden soluciones a sus necesidades y problemas, y por el otro los responsables de solucionarlos. Las necesidades y las respuestas varían entre las sociedades y su análisis requiere incluir el estudio de actores, procesos y contextos.²⁸

Por estas razones, el fenómeno migratorio es manejado de diferentes maneras en cada país y las políticas públicas que se han implementado son influenciadas

²⁴ Eric Partridge, *Origins. A Short Etymological Dictionary of Modern English* (London: Routledge, 1958).

²⁵ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage, 1979).

²⁶ Cris Shore, “La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las Políticas” en *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología* n° 10 (2010): 21-49, doi: 10.7440/antipoda10.2010.03.

²⁷ Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128, 118.

²⁸ Cris Shore, “La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las Políticas” en *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología* n° 10 (2010): 21-49, doi: 10.7440/antipoda10.2010.03.

directamente por el discurso y la tendencia política de cada estado, que incide directamente los patrones de la migración.²⁹

1.2.1.2. Factores a considerar para la elaboración de políticas públicas

Al ser la migración un fenómeno social que entraña un sinnúmero de factores, su estudio y manejo implica cierta complejidad para políticos y legisladores a la hora de elaborar normativa sobre el tema. En ella confluyen un sinnúmero de actores, motivaciones y medios que se enfrentan a diferentes posturas y normas construidas a partir de las tendencias de los estados.

Como se verá en el siguiente capítulo, en el caso ecuatoriano el manejo de la migración estuvo ligado a la política y a los discursos garantistas de derechos, que aparecieron desde el año 2007, al otorgar a la ciudadanía universal y a la libre movilidad humana la categoría de principios constitucionales, sobre los cuales se basó el plan de trabajo del gobierno.

Según el sociólogo e investigador Stephen Castles³⁰, las políticas migratorias van de la mano con el escenario político de un país y sus gobiernos de turno. Esto perjudica la evaluación de la normativa migratoria porque sus posibles resultados positivos o negativos, pueden ser medidos únicamente luego de un periodo considerable de tiempo.

Menciona también que la actual “gestión migratoria”, es de arriba hacia abajo, y no toma en cuenta a los actores y participantes del proceso, migrantes, países receptores, emisores, sociedad civil, organizaciones, entre otros. Es decir se toman decisiones sin consultar a los actores, esta situación se verá más adelante en el caso de la redacción y elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el Ecuador, donde las organizaciones civiles y de migrantes participaron en la primera etapa, pero luego unos fueron excluidos y otros se retiraron de las mesas de discusión, porque sus opiniones no eran tomadas en cuenta.

Sobre las herramientas conceptuales que deben estudiarse para la elaboración de políticas migratorias, Castles menciona tres factores que influyen en el proceso migratorio: las dinámicas sociales, la globalización y división Norte-Sur y, los sistemas políticos.

²⁹ Stephen Castles. “Why migration policies fail?”, en *Ethnic and racial studies* 27, n° 2. 206. 2004. Doi:10.1080/0141987042000177306, 207.

³⁰ *Ibíd.*, 208.

Las dinámicas sociales inician con el desplazamiento de personas que por razones económicas, por la búsqueda de mejores condiciones de vida, o por razones de seguridad y de refugio se ven obligados a viajar a un nuevo país. Le sigue a esta necesidad la decisión de escoger un lugar de acogida, que usualmente estará ligado a las conexiones financieras y culturales que la persona pueda encontrar en su nuevo destino, este capital social es catalogado por Castles como “redes de migrantes”³¹, que actúa como atractivo para los migrantes económicos y refugiados. Es decir las redes migratorias constituyen el primer factor a considerar por parte de los migrantes y sus familias en su proceso de decisión sobre el destino. Le sigue en el proceso el denominado “ciclo de vida” de la migración, que es explicado como la etapa en la que los migrantes construyen su vida dentro de la sociedad de acogida, tienen hijos y adquieren nuevas perspectivas de la vida, lo que tiene como consecuencia que el retorno ya no sea la opción.

Como se ha indicado anteriormente, la globalización crea un capital cultural y los medios técnicos necesarios para la migración.³² Los medios de comunicación son utilizados como un proyector del estilo de vida “ideal” de los países del norte global en los países del sur, lo que tiene como consecuencia un efecto llamada (pull), para los migrantes que anhelan mejorar sus ingresos, vivir en mejores condiciones sociales, tener libertades que se les niega en sus países, entre otros.

Para Castles, esta división del mundo está causada por la desigualdad entre los países pobres y ricos, y la migración es nada más que una de las consecuencias de esa falta de igualdad, que luego se agrava cuando los países del norte emiten políticas públicas que prohíben el ingreso de los migrantes (no calificados).

En resumen la creación de política migratoria es una tarea difícil, porque conlleva muchas aristas y fenómenos sociales que deben ser tomados en cuenta, por los legisladores o por las personas encargadas de su elaboración. Se debe coordinar con los actores de la migración en todos los niveles, y buscar la mejor forma de abordar de manera práctica todos los matices que engloba la movilidad humana.

Por su parte, el sociólogo Lelio Mármora, coincide con Castles en cuanto a los factores que deben tomarse en cuenta para la elaboración de política pública migratoria. Asimismo, añade su propia visión sobre gobernabilidad migratoria, la cual define como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las cuales los Estados dan

³¹ *Ibíd.*, 210.

³² *Ibíd.*, 211.

respuesta tomando en cuenta factores coyunturales que los posicionan dentro de un modelo de gobernabilidad securitista y de protección de soberanía y fronteras, de beneficios compartidos o de desarrollo humano para las migraciones.³³

Los estados que optan por el modelo securitista basan sus políticas internas y exteriores en la defensa de la seguridad nacional, fundamentando sus acciones en el control de fronteras, y la creación de leyes restrictivas para los extranjeros. En ocasiones, estas medidas se sirven de la construcción y divulgación de una imagen negativa sobre el extranjero, que es concebido como una amenaza para la sociedad de acogida y, en el caso de no contar con una visa, es etiquetado como persona ilegal, a la que se debe castigar por su condición.³⁴

Por otra parte, los estados que optan por el modelo de “beneficios compartidos”, como el nombre lo indica, ven a la migración como una oportunidad beneficiosa para los países de emisión y de acogida. Este modelo promueve una forma de migración ordenada y segura definida por los criterios básicos de demanda y oferta.

Finalmente, quienes optan por el modelo de “desarrollo humano para las migraciones” consideran a las personas y a los derechos de los migrantes como el centro de sus políticas, promoviendo la libre movilidad y residencia y rechazando el término “ilegal”, al considerarlo despectivo y reemplazarlo por el término “irregular”. Asimismo, se toma en estos casos la falta de visa o residencia como una falta administrativa y no de carácter penal.

La categorización de las políticas públicas descritas por Mármora permiten visualizar de manera clara y objetiva las principales corrientes y formas de gobernabilidad que los estados han tomado frente al fenómeno migratorio. Cabe indicar que estos modelos no son únicos y que no se cumplen de forma estricta. Sin embargo, dado el panorama internacional actual, son los que más se asemejan a la realidad de las concepciones sobre las que los estados han fundado su accionar político y de derechos.

1.2.2. Ciudadanía: evolución histórica del concepto

En la actualidad el derecho y las ciencias políticas han definido a la ciudadanía como el conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno

³³ Mármora, Lelio. 2010. "Modelos de gobernabilidad migratoria. la perspectiva política en América del Sur". *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.

³⁴ *Ibidem*. Pág. 76.

derecho dentro de una sociedad, en la que tendrá derechos y obligaciones³⁵. Sin embargo, resulta conveniente hacer un recorrido histórico por las diferentes acepciones e interpretaciones dadas al concepto, en las diferentes etapas de la historia.

En el libro III de *La política*, Aristóteles hace un exhaustivo análisis del concepto de ciudadanía en la antigua Grecia. Para el filósofo griego “el hombre es, por naturaleza, un animal político. Y el enemigo de la sociedad ciudadana es, por naturaleza, y no por casualidad, o bien un ser inferior o más que un hombre”,³⁶ y es en esa concepción del hombre, como animal político, donde Aristóteles vierte el valor del principio de ciudadanía, concibiendo el estatus de ciudadano como resultado lógico de la práctica de la ciudadanía - “citizen becomes a citizen when he acts like a citizen”³⁷. De esta manera, en la *polis* Griega, el principio de ciudadanía se interpreta como la participación activa de los hombres en la administración de justicia y gobierno y es esta participación la que hace al ciudadano. Sin embargo, las restricciones en el acceso a la actividad política limitaban el concepto de ciudadanía a los hombres, excluyendo a mujeres, esclavos e inmigrantes.

En el Imperio Romano, la ciudadanía era un estatus privilegiado, heredado por vía paterna, que permitía a los ciudadanos vivir bajo la protección del derecho romano y gozar de todos los derechos que esto suponía. En el caso de las mujeres, existía una forma restringida de ciudadanía donde los derechos civiles estaban limitados. Asimismo, a los esclavos se les negaba la ciudadanía, incluso cuando eran liberados.³⁸ No obstante, cabe destacar la interpretación romana del concepto de ciudadanía como principio humano y terrenal opuesto a la idea de ‘lo sacro’, que, lejos del concepto cristiano, implicaba la no pertenencia al mundo de los hombres. Así pues, una categoría opuesta a la de ciudadano, utilizada durante el Imperio Romano, era la de *Homo Sacer*,³⁹ que conllevaba la no pertenencia a la sociedad y permitía la ejecución de un criminal sin que esto supusiese un delito.

Posteriormente, en la Edad Media el concepto de ciudadanía quedó enterrado. En esta época únicamente los reyes, sacerdotes y gobernantes tenían el poder de

³⁵ García Soledad, “*Ciudadanía*”, en Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.), *Diccionario de sociología*, Alianza, Madrid, 107-108.

³⁶ *Ibíd.*, 108.

³⁷ Winthrop D., citado por Javier Martínez, “Slavery and citizenship in Aristotle’s politics” en *Filosofía* 68, 2013, No 2, 124. Traducción propia.

³⁸ Horrach Miralles. “*Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos*”. *Revista Factótum*. 6. Consultada el 20 de octubre del 2018, 14.

³⁹ Giorgio Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita* (Turín: Giulio Einaudi editore s.p.a., 1995). Traducción propia.

participar en las decisiones; el campesinado solamente se veía obligado a obedecer las órdenes de la clase dominante y perdió cualquier derecho participativo y de decisión política.

Ya en la edad moderna, la Revolución Francesa marcó un retorno hacia el concepto de ciudadanía, al romper con la sociedad de vínculos jerárquicos y tratos preferenciales, que bloquearon los derechos ciudadanos. Uno de los mayores logros fue la Declaración de la Asamblea de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que devolvió los derechos a la ciudadanía, afirmando que los derechos del hombre eran "naturales, inalienables y sagrados"; que todos los hombres "nacieron libres e iguales, y que el objetivo de toda asociación política es el mantenimiento de sus derechos".⁴⁰ Sin embargo, no todo fue bueno en la Declaración, ya que desafortunadamente se crearon dos categorías de sujetos: "hombres y ciudadanos". Estas categorías, que marcaban una clara base política de carácter jerárquico, estaban supeditadas a criterios de propiedad y género. Es así que los "hombres" tenían acceso a los derechos naturales y civiles, mientras que carecían de acceso a los derechos políticos que estaban reservados únicamente para los "ciudadanos". Asimismo, las mujeres, niños, extranjeros y sirvientes se vieron una vez más excluidos de la ciudadanía activa.

Posteriormente, en el contexto de la disolución del Imperio Austrohúngaro, los antiguos territorios del imperio se conformaron, siguiendo los principios de soberanía implementados durante el siglo anterior por el Tratado de Westphalia, en estados soberanos independientes. De este modo cobró importancia el concepto de *estado(-nación)*, que se caracteriza por ser la forma superior de organización política que cuenta con un territorio propio, delimitado por fronteras definidas y admitidas internacionalmente, en el cual ejerce una soberanía reconocida por el resto de estados, en pro de la coexistencia pacífica entre los pueblos. En este escenario, la ciudadanía, como compendio de derechos y deberes otorgados por el estado, se interpreta como el símbolo principal de pertenencia política de una persona a la comunidad soberana de un territorio⁴¹. El mismo modelo continuó durante el siglo XIX; la relación Estado-ciudadanía se afianzó y se expandió con la formación de estados nación en Europa.

⁴⁰ Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

⁴¹ Francisco De Lucas, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural* (Madrid: Temas de Hoy, 2005), 13.

Durante el siglo XX, después de las dos guerras mundiales, el concepto de ciudadanía se vería enriquecido por una amplia gama de derechos sociales compartidos. El sociólogo británico Thomas H. Marshall define a la ciudadanía como una “forma básica de igualdad humana asociada con [...] la pertenencia [membership] completa a una comunidad”, que otorga derechos y deberes a los miembros de dicha comunidad.⁴² Asimismo, Marshall distingue tres fases históricas del concepto: la ciudadanía civil en los inicios de la modernidad, la ciudadanía política de la burguesía del siglo XIX, y finalmente la ciudadanía social, que apareció en el siglo XX, con la protección social del Estado⁴³. En otras palabras, la ciudadanía se define como el otorgamiento de una serie de derechos y obligaciones por parte del estado a los ciudadanos (ciudadanía pasiva), o bien como la consecución de derechos como resultado de la lucha social (ciudadanía activa)⁴⁴.

Por último, resulta imprescindible poner en discusión el uso generalizado de los términos ‘nacionalidad’ y ‘ciudadanía’. El uso normalizado de ambos términos como sinónimos, no responde únicamente a una simplificación práctica del lenguaje. Por el contrario, se debe buscar su origen precisamente en la formación y establecimiento de Estados soberanos en Europa Occidental, durante los siglos XIX y XX. Como ha sido mencionado anteriormente, la desintegración del Imperio Austro-húngaro, dio lugar a una forma de interpretación de la soberanía de los estados, fuertemente influenciada por las entidades nacionales. De esta manera, se pretendió definir los límites soberanos de cada Estado, en función de los territorios ocupados por cada pueblo. Como consecuencia, se equipararon el concepto de ‘ciudadanía’ como pertenencia, definida legal, administrativa e institucionalmente, a un estado y el concepto de ‘nacionalidad’, como forma de pertenencia cultural, étnica y lingüística a una comunidad nacional. En la actualidad, dicha equiparación no solo sigue existiendo en el lenguaje común, sino que también se incorpora como fundamento en los procesos de formulación y aplicación de las políticas públicas destinadas a regular los derechos migratorios y de ciudadanía en numerosos Estados nacionales.

Para el filósofo y político norteamericano John Rawls en su obra “Teoría de la

⁴²Marshall, T.H. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: University Press, 1950, 15. Traducción propia.

⁴³ Marshall, T.H, citado por Jules Duchastel, “La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas”, en María Susana Bonetto y María Teresa Piñero, coord., *Ciudadanía y costos sociales. Los nuevos marcos de regulación*, Madrid, Dykinson, 2004, 29.

⁴⁴ Reinhard Bendix, *Nation-building and citizenship: Studies of our changing social order* (New York: Wiley, 1964). Traducción propia.

Justicia”, expone los principios de la justicia y cómo a partir de ellos, se deberían elaborar los *acuerdos fundamentales*⁴⁵ que rigen las sociedades: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento.”⁴⁶

Para Rawls, los principios fundamentales de la justicia son la libertad y la igualdad. Prioriza a la libertad como la esencia de cualquier sociedad y el respeto al derecho de los otros. De esa posición nace el segundo principio que es la igualdad de oportunidades.

De la mano de estos principios, los actores políticos y sociales encargados de realizar los acuerdos fundamentales de la sociedad, deberían cubrirse de lo que el autor denomina como “velo de la ignorancia”⁴⁷, que es el estado natural de las personas, libre de intereses y prejuicios. Esta condición sería la mejor para decidir de manera justa e imparcial lo que conviene a todos los colectivos.

Asimismo plantea que un cierto nivel de desigualdad es positivo, siempre y cuando los que estén peor tengan un nivel social, económico y cultural suficiente para tener una vida digna: “...las desigualdades de riqueza y autoridad, sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad.”⁴⁸

En lo que respecta a la ciudadanía propone la idea de *posición de igual ciudadanía*, que estará definida por el ejercicio de los dos principios de libertad y de igualdad de oportunidades: “cuando los dos principios se satisfacen, todos son ciudadanos iguales y, por tanto todos ocupan esta posición.”⁴⁹ Lo interesante de su propuesta es que no se aleja de la realidad del mundo actual y, en este caso en particular sobre migración y ciudadanía, cuando elude a las *desigualdades inmerecidas* que son situaciones de las cuales las personas no pueden escapar, y están ligadas, entre otras causas, al lugar de nacimiento.⁵⁰ Para este colectivo propone una compensación de desventajas para alcanzar la igualdad.

La teoría de Rawls es bastante interesante, ya que parte del hecho de que las personas inician su vida desde una posición de ventaja o desventaja. En el tema

⁴⁵ Jhon Rawls, J., (1971), “*Teoría de la Justicia*”, cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica. 29.

⁴⁶ *Ibíd.*, 17.

⁴⁷ *Ibíd.*, 31.

⁴⁸ *Ibíd.*, 27.

⁴⁹ *Ibíd.*, 99.

⁵⁰ *Ibíd.*, 100.

migratorio, el lugar de nacimiento determina esa posición, ya que dependiendo de esta variable (ciudadanía) se tendrá o no acceso a beneficios sociales y oportunidades de todo tipo. Es decir que el porvenir y los derechos de una persona están determinados por el azar de haber nacido de un lado de la frontera o no.

Capítulo segundo: desarrollo y aplicación del concepto de ciudadanía universal en el Ecuador

1. Ciudadanía universal: contenidos, debates y aplicación en Ecuador

En este capítulo se aborda el concepto de *ciudadanía universal* impulsado en los últimos años por el gobierno ecuatoriano. Se presenta un análisis crítico tanto del concepto como de sus aplicaciones, desde las concepciones teóricas subyacentes y en la práctica, poniendo en cuestión su efectiva viabilidad y sus consecuencias, en las sociedades contemporáneas.

Posteriormente, el capítulo presenta un análisis descriptivo del manejo legal e institucional que ha venido históricamente dándose en el Ecuador, al fenómeno de la migración. Se examinan, en primer lugar, la nueva fase de políticas migratorias a través del proceso constituyente del 2008, para, posteriormente analizar la adopción del concepto de la ciudadanía universal como principio constitucional en el 2008 y como eje transversal de la política pública ecuatoriana.

Por último, el capítulo se cierra con un análisis crítico de las consecuencias derivadas de la aplicación de la ciudadanía universal; se examinan tanto las disposiciones legales tomadas *a posteriori*, que trataron de normar este nuevo concepto, como las consecuencias institucionales derivadas como la creación de nuevos ministerios y secretarías. Finalmente se describen algunos de los fenómenos más visibles y las aplicaciones que el concepto ha tenido por parte del estado ecuatoriano.

1.1 Ciudadanía universal: aspectos conceptuales básicos.

Según el Diccionario de Acción Humanitaria, la ciudadanía universal es un “principio, categoría o condición gracias a la cual todas las personas, en cualquier lugar del mundo, pueden ser reconocidas en su calidad de sujetos de derecho.”⁵¹

Aun pudiendo parecer un concepto nuevo, el término *ciudadanía universal* ya fue utilizado en el siglo XVIII, por el filósofo Immanuel Kant en su libro “La Paz Perpetua”

⁵¹ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. Consultado el 6 de septiembre del 2017 en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>. Tomado de A. (1999), Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía, Alianza Editorial, Madrid.

En la actualidad juristas como el italiano Luigi Ferrajoli y sociólogos como Saskia Sassen y Boaventura Sousa Santos, han participado activamente en la discusión académica en torno el concepto de ciudadanía universal, haciendo importantes aportes a su estudio que valen la pena explorar en las siguientes páginas.

1.1.1. Immanuel Kant y la idea de “ciudadanía mundial”

En su ensayo *La Paz Perpetua* (1795), Kant ya argumenta la idea de “ciudadanía mundial”, en su tercer artículo, en el que menciona la hospitalidad con la que se debe recibir al extranjero, a quien deberá tratarse como a un visitante en la sociedad de acogida:

Tercer artículo definitivo de la paz perpetua. El derecho de *ciudadanía mundial* debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad. Trátese aquí, como en el artículo anterior, no de filantropía, sino de derecho. Significa hospitalidad el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro. Éste puede rechazarlo si la repulsa no ha de ser causa de la ruina del recién llegado; pero mientras el extranjero se mantenga pacífico en su puesto no será posible hostilizarle. No se trata aquí de un derecho por el cual el recién llegado pueda exigir el trato de huésped –que para ello sería preciso un convenio especial benéfico que diera al extranjero la consideración y trato de un amigo o convidado–, sino simplemente de un derecho de visitante, que a todos los hombres asiste: el derecho a presentarse en una sociedad. Ciertas partes inhabitables de la superficie terrestre: los mares, los desiertos, dividen esa comunidad; sin embargo, el «navío» o el «camello» -navío del desierto- permiten a los hombres acercarse unos a otros en esas comarcas sin dueño y *hacer uso, para un posible tráfico, del derecho a la «superficie» que asiste a toda la especie humana en común.*”⁵².

Teniendo en cuenta el contexto y la época en la que su obra fue escrita, el proyecto jurídico de Kant, que podría interpretarse como un compendio de cláusulas conformantes de un tratado de paz, pone en evidencia a la migración y al extranjero como temas que en el futuro causarían enfrentamientos e incluso guerras entre los Estados. Cabe destacar, asimismo, que las referencias realizadas por el filósofo alemán no se sostienen en sentimientos de filantropía, sino que están motivadas por razones de tipo comercial. Para Kant los conceptos de hospitalidad universal y ciudadanía mundial se ven enmarcados únicamente en el comercio y el “tráfico” de bienes. De modo que el extranjero será ‘favorecido’ con ese estatus, solo si está provisto de la capacidad y el deseo de aportar algún tipo de bien a la comunidad de acogida: “Pero el derecho de

⁵² Immanuel Kant , *Sobre la paz perpetua*, (Madrid: Editorial Alianza, 2004), 15.

hospitalidad, es decir, la facultad del recién llegado, se aplica sólo a las condiciones necesarias para «intentar» un tráfico con los habitantes”.⁵³

En conclusión, es más relevante el comercio que el ser humano, y se otorgan derechos a las personas dependiendo de la clase y los negocios que posean o puedan ofrecer en su nuevo lugar de residencia, lo cual no dista de la realidad actual en la que la migración en los países se ha vuelto selectiva, basándose en gran medida en principios comerciales de beneficio y pérdida, categorizando a los migrantes en función de las cualificaciones y oportunidades de que puedan aportar a la sociedad de acogida.

1.1.2. Luigi Ferrajoli y la ciudadanía como forma de exclusión

El jurista y catedrático italiano es conocido en el mundo académico por sus trabajos sobre el garantismo jurídico y a través de su obra *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (2000), hace un acercamiento al principio de ciudadanía universal como parte de los derechos fundamentales, los cuales define como universales y disponibles para todos los seres humanos⁵⁴ independientemente de su ciudadanía.

Establece que a pesar de que, a través de la historia, los derechos de las personas se han incrementado, de civiles a políticos y finalmente sociales, éstos no son practicados si los individuos no son reconocidas como ciudadanos por un país. En otras palabras, según su interpretación, en la actualidad la ciudadanía se ha convertido en una *forma de exclusión*, por lo que propone que los derechos fundamentales sean desnacionalizados⁵⁵, a través de la superación de la idea de ciudadanía excluyente que manejan los Estados.

Se puede decir que el autor es bastante realista frente al panorama mundial contemporáneo. En un mundo globalizado, de éxodos y masivas migraciones, resulta lógica su propuesta que equipara la ciudadanía universal con el respeto de los derechos fundamentales de las personas, independientemente de su nacionalidad y ciudadanía. Este derecho ya se encuentra bien definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada en 1948 por todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas, y recoge un ideal común de principios y derechos fundamentales para todos los pueblos y naciones, tal como lo declara en su artículo segundo:

⁵³ *Ibíd.*, 15.

⁵⁴ Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (Madrid: Editorial Trotta, 2001), 19.

⁵⁵ *Ibíd.*, 43.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.⁵⁶

1.1.3. Saskia Sassen y la teoría de “ciudad global”

Para la socióloga holandesa, la noción de ciudadanía podrá ser reinventada si se modifica el significado de nación. Su teoría de la “ciudad global” parte de la dificultad de movilidad y desmaterialización de algunos factores de producción, que son parte de la globalización y de la creación de riqueza de las grandes economías. Así pues, afirma que “muchos de los recursos necesarios para las actividades económicas mundiales no son hipomóviles y, de hecho, están profundamente insertos en lugares, en particular y con frecuencia en ciudades globales y zonas francas industriales”.⁵⁷ Esta situación da origen a la centralización de las ciudades como lugares estratégicos y mutuamente vinculados por la dinámica de la mundialización económica.⁵⁸

Esto da lugar a la existencia de dos tipos de sociedad: la que acumulan el capital y la que proveen la materia prima y la fuerza de trabajo; es decir, la actual dinámica de globalización.

Partiendo de ese punto, Sassen menciona que, como consecuencia de esta práctica, la división del trabajo también cambiaría, ya que las grandes empresas capacitarán a sus técnicos de manera más especializada y demandarán de fuerza de trabajo y materia prima para que el ciclo continúe, como resultado “las mujeres y los inmigrantes surgen como la oferta laboral que facilita la imposición de salarios bajos y desamparo en unas condiciones de intensa demanda de esa clase de trabajadores y la localización de dichos puestos de trabajo en sectores con un gran crecimiento”⁵⁹.

⁵⁶ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París 10 de diciembre de 1948. Prólogo.

⁵⁷ Saskia Sassen, “*The Global City: Strategic Site, New Frontier*”, en Ligia Ferro, Marta Smagacz-Poziemska, M. Victoria Gómez, Sebastian Kurtenbach, Patricia Pereira, Juan José Villalón, eds. *Moving Cities – Contested Views on Urban Life*. (Springer VS, 2018), 11-28.

⁵⁸ *Ibíd.*, 10.

⁵⁹ *Ibíd.*, 14.

En la ciudad global, por lo tanto, convivirían ambas sociedades en un “espacio desnacionalizado, que permite reinventar parcialmente la ciudadanía...”⁶⁰. Con esta visión, la autora sugiere la necesidad de aplicar el concepto de ciudadanía de manera igualitaria, en contraste con la aplicación actual, según la cual los Estados tienen el poder de reconocer los derechos ciudadanos, de acuerdo con unos parámetros no igualitarios, invisibilizando a los trabajadores inmigrantes irregulares y sus familias, que no son tomados en cuenta como parte de la economía global, pero que son parte esencial de ella.

1.1.4. Boaventura de Sousa Santos y las “epistemologías del Sur”

El sociólogo Boaventura de Sousa Santos, coincide con Sassen en que la globalización ha separado a la sociedad y la ha hecho desigual; plantea que el mundo está dividido en un *Norte y un Sur globales*. Así, ligando la ciudadanía con la soberanía, indica que la situación de las personas depende de su estatus como ciudadano o nacional de un estado. En esta línea, De Sousa considera a los inmigrantes ilegales como los principales perjudicados de esta división y sugiere una solución a través de una emancipación del Sur, la cual haría posibles nuevas formas de ciudadanía colectiva y no individual.⁶¹

Asimismo, el sociólogo presenta una fuerte crítica a la idea de derechos humanos, a los que cataloga de “occidentales” – ideados de acuerdo con la epistemología del Norte – y nacidos dentro del contexto de la Guerra Fría⁶². Propone redefinirlos de manera intercultural, lo que implica armonizarlos en términos de igualdad, atendiendo a las percepciones y los anhelos de las sociedades no occidentales – es decir, a las “epistemologías del Sur”⁶³. Así, mediante la contraposición de ambas epistemologías sería posible llegar a un “entendimiento cultural”, resultante de “la construcción de una nueva visión de la igualdad donde el reconocimiento de las

⁶⁰ *Ibíd.*, 15.

⁶¹ Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho, los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, trad. de César Rodríguez (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998), 116.

⁶² Boaventura de Sousa Santos, *Hacia una concepción intercultural de los derechos humanos. Derecho y emancipación: Pensamiento Jurídico 2* (Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012), 88.

⁶³ En su libro *Epistemologías del Sur*, de Sousa define el término como “a set of inquiries into the construction and validation of knowledge born in struggle, of ways of knowing developed by social groups as part of their resistance against the systematic injustices and oppressions caused by capitalism, colonialism, and patriarchy”. Boaventura de Sousa Santos, *Epistemologies of the South: Justice against Epistemicide*. (Oxon: Routledge, 2014), 154.

diferencias entre personas y culturas se traduzca en reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y en la igualdad de poder entre comunidades y derechos”.⁶⁴

Como consecuencia, la emancipación social del Sur daría lugar a una *justicia global* y al mejoramiento de las condiciones de los migrantes, dejando a un lado la soberanía de los Estados; en palabras de de Sousa: “el mejoramiento del status jurídico de los inmigrantes ilegales parece ser alcanzable sólo a costa del sacrificio de la soberanía estatal”.⁶⁵

La aplicación de los derechos no debería ser reducida a la condición de las personas, puesto el papel de los Estados habría de estar encaminado a regular la migración y a otorgar un trato igualitario y digno a los individuos, mas no a coartarla a través del otorgamiento de estatus o ciudadanía que definen su vida y el ejercicio de sus derechos, en función de parámetros categóricos de exclusión social. Esta forma de poder favorece la migración ilegal, la aparición de delitos transnacionales como la trata y el tráfico de personas.

Las desigualdades entre el Norte y el Sur, significa un incremento potencial de la inmigración ilegal, clandestina, de indocumentados, y el consecuente fortalecimiento de los estados receptores como detentadores monopolísticos del status jurídico, de los proyectos de vida y de las expectativas de los migrantes.⁶⁶

En conclusión, la tesis de de Sousa saca a relucir el carácter exclusivista del estatus de ciudadanía, dado que, aun si en su definición teórica parece abogar por los derechos humanos, en su aplicación práctica se encuentra sujeta a la soberanía de los Estados que, en el ejercicio de su autoridad, restringen el otorgamiento de derechos según principios de pertenencia. Dichos principios, lejos de basarse únicamente en fundamentos administrativos o institucionales, se definen en muchos casos en principios categóricos de pertenencia nacional, étnica y cultural. Esto no es sino muestra de una forma de “epistemicidio”⁶⁷ institucional, que los estados-nación del Norte ejercen sobre

⁶⁴ *Ibíd.*, 155.

⁶⁵ Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho, los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, trad. de César Rodríguez (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998), 120.

⁶⁶ Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho, los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, trad. de César Rodríguez (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998), 123.

⁶⁷ El término “epistemicidio” lo presenta De Sousa en su narrativa sobre las epistemologías del Sur y lo define como el acto de erradicación del valor cultural, científico e histórico de las diferentes cosmovisiones y formas de interpretación del mundo conformadas en las naciones colonizadas. No obstante, a pesar del valor cultural del concepto, en el presente texto se interpreta el ‘epistemicidio’ también como un acto restrictivo que ejecutan los estados nacionales occidentales contemporáneas en su manera de definir, categorizar e implementar el principio de pertenencia dentro de sus sociedades.

los individuos provenientes del Sur, a través del otorgamiento o privación del estatus de ciudadano.

1.1.5 Jacques Ramírez y la “ciudadanía mixta”

El antropólogo ecuatoriano, Jacques Ramírez, es uno de los pocos académicos que ha propuesto un concepto ligado al de ciudadanía universal. En su artículo “Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la **Responsabilidad del estado** movilidad intrarregional”, Ramírez afirma que la ciudadanía regional es el primer paso para alcanzar la ciudadanía universal, y propone una forma de ciudadanía regional fundamentada en la *desnacionalización* de los derechos en tres niveles: local, nacional y regional⁶⁸.

En primer lugar, a nivel local advierte que la ciudadanía regional debe iniciar con el acceso real a los derechos a través de la cobertura de las necesidades básicas de los migrantes, tales como vivienda, educación y salud. En segundo lugar, a nivel nacional los estados tendrían que actuar con reciprocidad con los países de la región y permitir los flujos de bienes, capitales y personas, reconociendo así la condición de *conciudadanos regionales* de las personas en movilidad.

Por último, en el nivel regional los estados estarían obligados a reconocer y extender los derechos de las personas en lo que Ramírez denomina “transnacionalización de derechos” que llevaría a desnacionalizar la idea habitual de ciudadanía, pasando de los tradicionales *ius sanguinis* y *ius soli* al *ius domicile*.⁶⁹ Es decir que el vínculo por el que las personas acceden a derechos en un determinado territorio ya no dependerá del lugar de origen de sus progenitores o por el lugar en donde nacieron, sino que las posibilidades son más amplias y serán determinadas por el lugar de domicilio, la residencia o trabajo.

En su teoría de “ciudadanía mixta”, Ramírez implica en el proceso a todos los actores en el fenómeno migratorio. Por un lado, los gobiernos locales y su responsabilidad frente a los migrantes y a la sociedad de acogida. Por otro lado, los estados con sus políticas públicas internas y de política exterior. Por último, en el plano regional, todos los países deberían acogerse a un mismo marco jurídico basado en la reciprocidad.

⁶⁸ Ramírez, Jacques. “Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional”. Editor: CELAG. Quito, Ecuador. 2016. Pág. 14-167.

⁶⁹ *Ibidem*. Pág. 34.

Un claro ejemplo de este modelo ya se aplica en la Unión Europea, donde los ciudadanos pueden movilizarse, trabajar y estudiar de forma libre en cualquier país de la Unión. Sus derechos están consagrados en el “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” y en la “Carta de los Derechos Fundamentales”, que permite a los ciudadanos europeos, entre otras cosas, el derecho a vivir, desplazarse y residir libremente en cualquier país de su elección. Además, pueden participar de la vida política de la Unión Europea ejerciendo su derecho al voto en las elecciones del Parlamento Europeo. Esta extensión de los derechos de manera regional se ejerce inclusive fuera de la Unión, y se garantiza la atención consular de los ciudadanos europeos que no tuviesen embajada o consulado en sus países de residencia, que pueden solicitar asistencia en cualquier misión diplomática de los países de la Unión Europea.

2. Evolución de normativa de migración en Ecuador

En este capítulo se examinará el manejo de la migración en las políticas públicas en el Ecuador a través de una línea de tiempo. En primer lugar, se presenta un análisis del periodo 1830-1887, donde todavía no existía normativa dedicada exclusivamente al fenómeno de la migración en el Ecuador, sino únicamente una serie de directrices que esbozaban los requisitos para obtener la nacionalidad ecuatoriana. Posteriormente, se aborda el periodo 1888-1944 en el que ya se incluyó el término migración en la Constitución ecuatoriana y se realizó una “apertura segmentada” de las fronteras. Asimismo, se presentará brevemente el periodo de 1944 a 1971 en el que se terminó con dicha “apertura segmentada”, reapareció el aperturismo de fronteras y se creó la Ley de Extranjería. Después, se analizará con mayor detalle el periodo de 1972 a 2005, en el que rigió la Ley de Extranjería y aparecieron nuevos grupos de defensa de los derechos de los migrantes. Finalmente, se describirá el proceso constituyente del periodo 2006-2008 que cambió de manera radical la política migratoria del país, a través de la Constitución del 2008 y el principio de la ciudadanía universal. En relación con éste último periodo, se hará especial énfasis en los alcances institucionales, legales y humanos de la nueva visión migratoria.

2.1. 1830 – 2006

2.1.1 1830 - 1887

A inicios de la República en 1830, durante el gobierno del primer Presidente del Ecuador, Juan José Flores, tuvo lugar la junta de representantes de las provincias del país, conformada por 21 miembros, que tenían como misión redactar el texto de la primera Constitución del Ecuador. Este texto tenía como objetivo principal la declaración de independencia del país. En materia de migración, aun regulando las diferentes formas de obtener la nacionalidad ecuatoriana, el texto constitucional no contemplaba ningún tipo de control sobre las fronteras nacionales. En su artículo 9 disponía que: son ecuatorianos “los naturales de los otros Estados de Colombia, vecindados en el Ecuador”, “los militares que estaban en servicio del Ecuador al tiempo de declararse en Estado independiente” y “los extranjeros, que eran ciudadanos en la misma época.”⁷⁰

Al leer la carta constitucional de 1830, resulta fácil observar que el tema migratorio no era una preocupación de la nueva República, sino que únicamente se refirió superficialmente a él en lo concerniente a la nacionalidad y las formas de alcanzarla. La política comenzó siendo regulatoria para las personas que vivían en el país sin contar todavía con un estatus legal, en cuanto les otorgaba la posibilidad de acceder a la nacionalidad ecuatoriana. Dentro de esta categoría se encontraban los estados de Colombia “vecindados en el Ecuador”, los militares al servicio del país y los extranjeros que residían en el territorio.

En la Constitución de 1843, se continuó bajo la misma política de regularización y apertura para otorgar la nacionalidad ecuatoriana, agregándose una nueva alternativa que incluía a:

“extranjeros, que profesando alguna ciencia, arte, o industria, o poseyendo alguna propiedad raíz, o capital en giro, [declarasen] ante la autoridad que designe la ley, su intención de avecindarse en la República, y hayan cumplido dos años de residencia. Bastará uno, si son casados, o tienen familia en el Ecuador; y seis meses, si fueren casados con ecuatoriana. Los que no tengan las calidades expresadas, necesitan tres años de residencia.”⁷¹

Durante los primeros años de la República se dio un proceso de regularización para los extranjeros que vivían en el territorio ecuatoriano y que de una u otra manera

⁷⁰ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador de 1830. Consultado en: https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf el 20 de noviembre del 2018.

⁷¹ *Ibíd.*, Artículo 7, numeral 8.

contribuían positivamente al país. Es así que se abrió la posibilidad de entregar la nacionalidad a prácticamente todas las personas extranjeras que vivían en el Ecuador.

Cuatro décadas después, en 1886, se redactó la primera Ley de Extranjería, que introdujo por primera vez el proceso de naturalización como forma de alcanzar la ciudadanía. Los procesos ahora eran más selectivos y restrictivos, puesto que se fundamentaban en el cumplimiento de diversos requisitos, tales como el matrimonio con un ciudadano ecuatoriano, el desempeño de una profesión en el país y la firme intención de radicarse en el país.

2.1.2. 1888 – 1944

El entonces Presidente Antonio Flores Jijón, a través del Decreto del 25 de noviembre de 1889, estableció como política de gobierno el apoyo a la inmigración extranjera,⁷² que reconocía a las personas provenientes de Colombia, Perú, Venezuela y Chile como ciudadanos, daba apertura a la migración de Estados Unidos y, por último, a la europea.

A esta etapa de la historia migratoria el antropólogo ecuatoriano Jacques Ramírez la denomina “*aperturismo segmentado*”⁷³ y señala que únicamente algunas nacionalidades tenían privilegios, “mientras que otros extranjeros, como los chinos o los gitanos, no se les admitió y fueron rechazados y expulsados”.⁷⁴

La negativa de ingreso al país de ciudadanos chinos fue una constante en el gobierno del Flores Jijón, quien evidenciaba su rechazo a través de declaraciones por demás xenófobas como la siguiente:

En mi reciente viaje a la costa del Norte he visto poblaciones, inclusive una capital de provincia, con escasísimos habitantes; y si no me ha asaltado el temor de que suceda entre nosotros lo que en ciertos distritos de la República Argentina, esto es, de que predominen los extranjeros, uno de los cuatro puntos cardinales de mi programa, que esta perspectiva en manera alguna me asustaría, con tal que este predominio fuera de la raza blanca, sí confieso que he temido que predominen allí los chinos y alejen a los buenos inmigrantes.⁷⁵

⁷² Jacques Ramírez, *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones* (Quito, IAEN, 2013), 17.

⁷³ *Ibíd.*, 15.

⁷⁴ *Ibíd.*, 15.

⁷⁵ Discurso del expresidente Antonio Flores Jijón, 1889. Tomado del libro de Ramírez, Ramírez. “*Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos; una mirada histórica de la política migratoria en el estado ecuatoriano*”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2013, 143.

Este trato era únicamente guiado en contra de la población china y no ocurría con los ciudadanos estadounidenses y europeos, para quienes aplicó desde reducción de medidas arancelarias hasta el pago completo de pasajes,⁷⁶ para atraer su migración. Vale resaltar que Ecuador no fue el único en realizar este tipo de ofertas, sino que otros países de la región lo hicieron de la misma forma. Todos buscaban inversiones del extranjero y preferían la migración blanca a la asiática.

Consecuente con su discurso, Flores Jijón decretó el 4 de septiembre de 1889 la prohibición de entrada de ciudadanos chinos al Ecuador y otorgó al Ejecutivo la potestad de expulsar a los ciudadanos de esa nacionalidad que ya vivían en el país:

Artículo 1. Prohíbese la entrada de chinos a la República. Artículo 2. Los ya establecidos en territorio ecuatoriano, podrán continuar residiendo en él mientras el Ejecutivo no juzgue conveniente hacer uso del derecho que le confiere el artículo 2 de la ley de extranjeros. Artículo 3. Si los chinos establecidos en el Ecuador salieren del territorio ecuatoriano, no podrán volver a él. Artículo 4. El ministerio del Interior queda encargado del cumplimiento de este Decreto.⁷⁷

Este periodo resulta vergonzoso para la historia del Ecuador, donde por primera vez se hacía pública la xenofobia y el temor al extranjero, a través de discursos y normativas que atentaban contra toda clase de derechos, llegando al punto de impedir el ingreso de un determinado grupo racial.

En los años posteriores los gobiernos continuaron con esta segregación racial, a tal punto que en 1899 el presidente Eloy Alfaro fue más allá y declaró, a través del Decreto Legislativo del 12 de octubre de 1899, como “prohibida la inmigración china en el territorio de la República” y anunció sanciones para los empleados públicos que facilitasen la entrada de ciudadanos chinos al Ecuador.⁷⁸

2.1.3. 1944 – 1971

Dichas políticas xenófobas no se eliminarían hasta agosto de 1944, cuando, en su segundo mandato, el presidente Velasco Ibarra a través del Decreto Ejecutivo No. 601 derogó todos los decretos presidenciales y legislativos en contra de los ciudadanos chinos. Asimismo, Ibarra inició un proceso de regularización instaurando una nueva

⁷⁶ Elda González Martínez, *La inmigración esperada. La política migratoria brasileña desde Joao VI hasta Getulio Vargas* (Madrid: CSIC, 2003), 27.

⁷⁷ Jacques Ramírez. “Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos; una mirada histórica de la política migratoria en el estado ecuatoriano”, en Patricia Galeana (coord.), *Historia Comparada de las Migraciones en las Américas*, (México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014), 143.

⁷⁸ Ecuador, *Decreto Legislativo 1899*, Registro Oficial 976, 20 de octubre de 1899, “Art. 6.- El empleado público que eludiere el cumplimiento de esta ley, será destituido”.

visión de la política migratoria al resaltar que “...los ideales y fines de la justicia internacional deben ser consagrados mediante el criterio democrático encaminado a la supresión de desigualdades de carácter racial”.⁷⁹ De igual modo, cabe destacar que durante la presidencia de Velasco Ibarra se fortalecieron las relaciones diplomáticas y comerciales con China.

Por otra parte, se debe destacar la adhesión del Ecuador, como Estado parte, en varias agencias de la Organización de Naciones Unidas y la suscripción de Convenciones e instrumentos internacionales en materia de migración, a saber: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1955, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención de la OIT sobre los trabajadores migrantes y la Convención de 1961 sobre la reducción de la apatridia.

En este periodo se reformó la Ley de Extranjería en 1947 y se implementó la Ley de Migración en 1971. La nueva ley dividía a los migrantes en dos categorías: ‘inmigrantes’ y ‘no inmigrantes’. La diferencia radicaba en el tiempo de permanencia y el ánimo de residir o no en el territorio nacional, como se detalla en los siguientes artículos:

Artículo 10.- Considérese inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina.⁸⁰

Artículo 12.- [Considérese no inmigrante] Todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación.⁸¹

La presencia de extranjeros en el territorio nacional estaba regulada mediante visas que, atendiendo a las categorías anteriormente mencionadas, eran emitidas por distintas instituciones. Por un lado, el Ministerio del interior tenía potestad sobre la emisión de “visas inmigrantes”,⁸² mientras que las visas destinadas a extranjeros no residentes permanentes recibían “visas no inmigrantes”,⁸³ emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁷⁹ *Ibíd.*, 146.

⁸⁰ Ecuador, Ley de Migración de 1971, Registro Oficial 237, consultada en <https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/LEY%20DE%20MIGRACION.pdf> el 21 de noviembre del 2018. Art. 10.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*, Visas de inmigrante: 9-I rentistas o jubilados, 9-II-III, inversionistas, 9-IV apoderado general, 9-V profesional y 9-VI amparo.

⁸³ *Ibíd.*, Visa de No Inmigrante: 12-I diplomática, 12-II oficial, 12-III cooperación técnica, 12-IV asilo y refugio, 12-V estudiante, 12-VI trabajo, 12-VII voluntario, religioso, misionero, 12-VIII intercambio cultural, 12-IX deportistas, artistas, científicos, por motivos de salud y familiares acompañantes, 12-X

Además, en dicho periodo también se creó el “Consejo Consultivo de Política Migratoria”, que estaba a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y lo integraban varios Ministerios. El objetivo principal del Consejo era “...determinar y desarrollar la política migratoria y coordinar los datos e iniciativas que deberán ser proporcionados por las dependencias del Estado”⁸⁴.

En resumen la nueva Ley de Migración fue creada con una visión securitista y de control, puesto que el poder de entregar visas de “inmigrante” o residentes permanentes se le entregó al Ministerio del Interior, integrado por la policía y encargado del control de fronteras. Por otro lado, se entregó a la Cancillería la responsabilidad sobre las visas de “no inmigrante”, que de una u otra forma están guiadas a las estancias cortas de los extranjeros en el país. En contraste con esto se debe destacar la configuración de un Consejo interinstitucional a cargo de la política pública migratoria.

2.1.4. 1972 – 2005

La política migratoria no tuvo mayores cambios, ya que, desde su promulgación en 1971, las leyes de Migración y de Extranjería permanecieron casi intactas con anecdóticas modificaciones de forma, pero sin cambio alguno de fondo. Este inmovilismo se mantuvo a pesar de que los flujos migratorios de ecuatorianos que migraban al exterior empezaron a manifestarse desde los años setenta y sobre todo de los ochenta. Como consecuencia de la caída de los precios del petróleo y la subsecuente devaluación del sucre, una parte significativa de la población del país empezó a considerar la migración económica como una opción viable para responder a la crisis económica.

Este antecedente resulta clave a la hora de estudiar la migración en el Ecuador, ya que fue desde aquella época que se empezaron a conformar “redes transnacionales”⁸⁵ que, a su vez, en periodos posteriores de la historia moderna ecuatoriana constituirían un elemento fundamental como motivadores esenciales de migración económica, sostenida en gran medida por lazos de “solidaridad étnica” derivados de estas redes.⁸⁶

De acuerdo a los datos encontrados referentes al periodo comprendido entre 1976 a 1990, el saldo migratorio fue de alrededor de 20.000 personas anuales.

turismo. [1]
SEP]

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Stephen Castles, “*Migration and Community Formation under Conditions of Globalization*”, en *International Migration Review* 36 n° 4 (2002): 1143-1168.

⁸⁶ *Ibíd.*, 1148.

Posteriormente, de 1993 a 1998, esta cifra se duplicó con 40.735 personas, para luego alcanzar una cifra récord durante la crisis financiera que tuvo el país en 1999 y que se tradujo hasta el 2007 en un saldo migratorio de 954.396 personas, es decir que al menos el siete por ciento de la población ecuatoriana emigró.⁸⁷

Según sociólogos como Alba Goycochea y Franklin Ramírez, la “estampida”⁸⁸ de ecuatorianos se dio por tres crisis – económica, político-institucional y social – que tuvieron como consecuencia la salida de los ecuatorianos al exterior. Los hechos que marcaron esta tendencia fueron, según los autores, la crisis financiera internacional, la caída del precio del petróleo, los fenómenos naturales (El Niño), la deuda externa, la corrupción de los gobiernos y la quiebra de varios bancos, entre otros.⁸⁹ A estas causas se suman los golpes de Estado de 1997, cuando, debido al descontento general con la política económica y la corrupción, se destituyó al Presidente Abdalá Bucaram Ortiz. También en el 2000, como consecuencia del feriado bancario y de la segunda peor crisis de la historia del Ecuador, que se pretendió resolver con la dolarización, se destituyó a Jamil Mahuad Witt; finalmente, en el 2005 se derrocó al Coronel Lucio Gutiérrez tras la “rebelión de los forajidos”, que lo acusó de corrupción y de haber destituido arbitrariamente a la Corte Suprema de Justicia.

La migración trajo consigo varios efectos y procesos completamente desconocidos para el país. Ellos iban desde el ámbito social con la separación de las familias, el desarraigo, problemas legales por la salida de manera irregular de las personas y la consecuente aparición de nuevos fenómenos que no se habían visto anteriormente en el país, como el “coyoterismo” o tráfico de personas, la trata con varios fines, entre otros “delitos transnacionales”.⁹⁰

El nuevo fenómeno exigía soluciones, por lo que el Estado empezó a trabajar en políticas, planes y programas nacionales, y a través de su política exterior firmó varios convenios y acuerdos internacionales orientados, en su mayoría hacia los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior.

En el plano nacional, en el año 2001 el entonces presidente Gustavo Noboa Bejarano emitió el “Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior”, que tenía como finalidad:

⁸⁷ Gioconda Herrera (coor.), “Ecuador, la migración en cifras.” 2008, 24.

⁸⁸ Alba Goycochea y Franklin Ramírez Gallegos, *Se fue ¿a volver?: Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)*) Iconos n° 14. (2002): 24-29.

⁸⁹ *Ibíd.*, 26.

⁹⁰ Louise Shelley, “*Transnational Organised Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?*”, en *Journal of International Affairs* 48 n° 2 (1995): 463-89. Traducción propia.

Establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, de tal modo que, a través de un conjunto de acciones que de él se deriven; el Estado garantice sus derechos ciudadanos en cualquier lugar del mundo donde ellos estén, promueva su reincorporación dinámica al desarrollo nacional, asista a sus familias residentes en el país, genere programas de documentación y de protección frente al tráfico de personas, facilite la reunificación familiar, establezca convenios con los países receptores, facilite la inversión productiva de sus ahorros en el territorio nacional e incorpore los conocimientos adquiridos en el exterior por los migrantes para beneficio de la sociedad y la cultura nacionales.⁹¹

En el año 2002 se creó el “Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos”, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este programa tenía como objetivo gestionar de mejor manera el uso de las remesas y contaba con un presupuesto de cinco millones de dólares. Desafortunadamente, este programa no tuvo ningún éxito ya que no se definió una planificación correcta, ni se emitió ningún tipo de reglamento que lo regulase. Por esta razón, no se aprovecharon los recursos y el presupuesto no fue ejecutado.

Todos estos planes y programas llevaron a que, en el plano institucional, en el 2002 se crease en Cancillería la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios, que tenía bajo su responsabilidad las Direcciones de Asuntos Consulares y Atención a ecuatorianos en el Exterior. Esta dirección se focalizó en la atención a la nueva población ecuatoriana migrante, pero no aportó mayor avance en temas de política migratoria. Sin embargo, vale señalar como sus principales logros: la firma del convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo, para apoyo a los ecuatorianos en el exterior en 2005, la regularización de trabajadores colombianos en el 2006 y en el 2007, la regularización laboral de ciudadanos peruanos.

A nivel regional en el año 2001, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), firmó la Decisión 501 que creó la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), cuyos objetivos son la “adopción de políticas y ejecución de planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”⁹². Esta decisión suponía varias acciones de carácter económico, comercial y de tránsito libre de personas, con el fin de generar mercados fronterizos.

⁹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. “Política migratoria del Ecuador. Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”, 2001, 10.

⁹² Comunidad Andina de Naciones. “Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”, Artículo 1.

Como consecuencia, en el mismo año se firmaron las Decisiones 502, 503 y 504, sobre Centros Nacionales de Atención Fronteriza, reconocimiento de documentos nacionales de identificación y creación del pasaporte andino, respectivamente.

En el plano internacional, en el año 2000 Ecuador firmó varios acuerdos de atención a refugiados con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Asimismo, en el año 2002, el Ecuador adhirió a la “Convención Internacional sobre la protección a los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” y se firmó el “Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios”. En el mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió varios convenios con Agencias de Cooperación de España e Italia, y con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para brindar asesoría técnica en temas de seguridad, elaboración y manejo de pasaportes y llevar la administración de la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios.⁹³

La época no fue marcada únicamente por la emigración de ecuatorianos al exterior, sino también por el ingreso de miles de ciudadanos colombianos al país. Según datos generales de organización “Reconciliación Colombia”⁹⁴ el conflicto armado provocó desde antes de 1985 hasta el 2016, el desplazamiento forzado de 6’937.205 personas, el homicidio de 267.162 y la desaparición forzada de 46.386. Lo que suma aproximadamente 7.900.102 víctimas⁹⁵ del conflicto más largo de la historia de Latinoamérica, que obligó a las personas a huir de la violencia generalizada de Colombia.

Los actores del conflicto fueron inicialmente el gobierno y la guerrilla, entre ellos mantuvieron una relación hostil que condujo a varios enfrentamientos. Luego se sumaron carteles de narcotráfico y paramilitares que al igual que la guerrilla, buscaban financiarse a través de la plantación y distribución de drogas. Todos estos grupos irregulares luchaban por el control de terrenos de cultivos de coca y amapola, es decir la

⁹³ Gioconda Herrera, “*Informe Sombra Ecuador 2007*.” Coalición para el seguimiento y difusión Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, 25.

⁹⁴ Reconciliación de Colombia. “*Conflicto en Colombia llegó a 7 millones de víctimas*” Bogotá, 2014.

⁹⁵ Diario El Clarín, “*Cinco claves para entender el conflicto colombiano*”, Bogotá, 7 de octubre del 2016.

lucha giró entorno al derecho a la propiedad de la tierra y el fracaso del gobierno en su mediación y arbitraje.⁹⁶

Ante la violencia generalizada y los intentos fallidos de control y mediación, en el año 1999 Colombia firmó con Estados Unidos un acuerdo bilateral denominado “Plan Colombia”, que tenía como objetivo terminar el conflicto armado a través de una estrategia antinarcótica que frenase el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, y que ayudase a fomentar la paz y a revitalizar la economía.

Como resultado el conflicto escaló y los grupos guerrilleros y bandas criminales continuaron realizando atentados, secuestros y extorsiones. Un porcentaje de la población colombiana se vio en la necesidad de migrar y por motivos de cercanía geográfica, permeabilidad de las fronteras y libre ingreso, ingresaron al Ecuador, en el periodo 1999 - 2008, alrededor de ciento treinta mil personas.⁹⁷

El manejo de flujos de personas con necesidad de protección internacional era nuevo para el Ecuador, por lo que en el año 2000, por petición del gobierno ecuatoriano, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) inició su operación en el Ecuador, y tenía como objetivo principal “establecer y mantener un sistema de asilo de acuerdo a los estándares internacionales”.⁹⁸

Con el apoyo de ACNUR, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, inició en el 2009 un régimen especial de regularización de migrantes colombianos denominado “registro ampliado”, tuvo una duración de un año, y se reconocieron a 30.000 ciudadanos colombianos como refugiados.⁹⁹

Todos los fenómenos arriba descritos se manejaron con la Ley de Extranjería y de Migración creadas en los años 70, es decir, con una ley que no contemplaba en su normativa a la emigración de ecuatorianos al exterior, y se concentraba en la defensa de la soberanía nacional y la protección de fronteras, frente a los extranjeros. En consecuencia, las acciones del estado eran de reacción ante los fenómenos, sin una planificación y con una institucionalidad dispersa.

Ningún Ministerio tenía la responsabilidad directa del manejo de la política migratoria o de la creación de planes, proyectos y programas en favor de la comunidad

⁹⁶ Revista CEPAL, Ocampo, José Antonio, “*El desarrollo, la economía y el conflicto*”. 2003, 23.

⁹⁷ FLACSO Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, “*El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*”, 3.

⁹⁷ *Ibíd.*, 4.

⁹⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “*Datos básicos sobre la operación de ACNUR*”. Quito, 2010, 12.

⁹⁹ *Ibíd.*, 14.

migrante en el país y en el exterior. En resumen, a pesar de la falta de institucionalidad y de soluciones prácticas, se debe destacar que a partir del inicio del siglo XX, en el Ecuador empezaron a sentarse las bases del enfoque de derechos de los migrantes. Desafortunadamente no se entendió a la migración como un proceso que necesita políticas públicas para cada etapa, y se intentó “apagar incendios”, más no otorgar soluciones integrales y con una visión a largo plazo.

2.2. 2008-2018 Proceso constituyente. Ciudadanía universal en la constitución ecuatoriana

En este apartado se realiza un análisis crítico del proceso constituyente, a través de una línea de tiempo, desde el 2006 con la campaña del ex-Presidente de la República, el Economista Rafael Correa, hasta su toma de posesión en el año 2007. El inicio del proceso constituyente con la Consulta Popular del 2007, que autorizaba la convocatoria de una asamblea constituyente con plenos poderes, la elaboración y consecuente aprobación de la Constitución en el año 2008, que tuvo entre sus principales propuestas la implementación de la ciudadanía universal como principio constitucional.

Tomando una perspectiva crítica, a continuación se examinan las consecuencias institucionales, normativas y de flujos migratorios que derivaron del intento de aplicar los principios teóricos de la ciudadanía universal a la realidad política y social del país, mediante la creación de nuevas Secretarías de Estado, la elaboración de múltiples decretos y finalmente la promulgación de la Ley de Movilidad Humana.

Además, la sección incluye una reseña sobre el incremento de llegadas al país de ciudadanos de varias nacionalidades, la detención de “personas irregulares”, el número de deportaciones, entre otros.

2.2.1. Proceso constituyente

A partir de 2006, el economista Rafael Correa Delgado, ex Presidente de la República, inició su campaña electoral como líder del partido político Alianza PAÍS (Alianza Patria Altiva y Soberana), de una manera poco ortodoxa y utilizando nuevas estrategias de impacto político, bajo un liderazgo con pronunciada personalización¹⁰⁰ y

¹⁰⁰ Carlos de la Torre, “*El liderazgo populista de Rafael Correa y la desinstitucionalización de la política*” en Rut Diamint y Laura Tedesco (coor.), *Democratizar a los políticos. Un estudio de líderes latinoamericanos* (Madrid: Catarata, 2013), 78.

un discurso de corte socialista, dirigido a las clases sociales “olvidadas” por la política neoliberal.

Con lemas como el “Ecuador ya es de todos”, los “inmigrantes son la quinta región” y el eslogan “La Patria vuelve”¹⁰¹, el ex Presidente ganó las elecciones presidenciales del año 2006, en una segunda vuelta electoral, con un 56,67% de los votos.¹⁰²

En su discurso de posesión del 15 de enero del 2007, el Presidente presentó al país un plan de trabajo basado en varios ejes, entre los que se destacan: revolución constitucional, lucha contra la corrupción, revolución económica, revolución en educación y salud, y el rescate de la dignidad, la soberanía y la búsqueda de la integración latinoamericana.¹⁰³

En cada eje, se ejecutaron varias acciones que ya se habían anunciado durante la campaña electoral, bajo el discurso de “refundación de la patria con una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes”,¹⁰⁴ se realizó en el año 2007 un referéndum ciudadano para la creación de esta Asamblea, que estaría encargada de redactar y elaborar la nueva constitución. El referéndum tuvo como resultado un voto favorable del 81,72% de la ciudadanía, que así mostraban su aprobación y apoyo a la reforma constitucional. Asimismo, el partido político de Rafael Correa, Alianza País, consiguió una mayoría parlamentaria, ocupando 73 de los 130 escaños en la nueva Asamblea. En septiembre del 2008, el gobierno de Correa convocó a un nuevo referéndum para aprobar la nueva constitución y reemplazar la de 1998, obteniendo el apoyo de más del 63% del electorado.

Otro de los ejes concordantes con el tema de la presente tesis son el económico, el de educación y salud. En cuanto al primero, en el nuevo texto constitucional se abogaba por la priorización del ser humano sobre el capital. Por otro lado, el segundo enfatizaba el hecho de que la emigración era causa directa de la crisis neoliberal y reconocía a los migrantes ecuatorianos como responsables de mantener viva “la economía a través del envío de remesas, mientras los poderes económicos envían

¹⁰¹ El Universo, “Repitió el eslogan de campaña “La Patria vuelve”, 15 de enero del 2007.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ Correa Rafael. “*Discurso de posesión del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado en el Mitad del Mundo. Presidencia de la República*”, 1 de mayo del 2018.

¹⁰⁴ Julio Echevarría, “*La democracia difícil: neopopulismo y anti política en Ecuador*”, en *Iconos* n° 27 FLACSO (2007): 27-35, 32.

nuestro dinero al exterior.”¹⁰⁵ Además, se prestó especial atención a sectores vulnerables e históricamente olvidados, especialmente a la diáspora a la que denominó la “quinta región”¹⁰⁶, otorgándoles representatividad en la Asamblea Nacional con seis escaños y creando la Secretaría Nacional del Migrante con rango de ministerio, con el objetivo de velar por el bienestar de los ecuatorianos en el extranjero y sus familias.¹⁰⁷

En definitiva, Correa inició su presidencia recalcando la necesidad de crear un nuevo modelo de estado, con un programa político de corte socialista y con la aprobación de la ciudadanía, inició la denominada como una “revolución ciudadana”.¹⁰⁸

La nueva Constitución trajo consigo una nueva gama de derechos y garantías, y basaba su accionar en el principio indígena del “sumak kawsay”, o buen vivir, que consiste en una “...nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza...”¹⁰⁹ El concepto del “buen vivir” está presente en toda la constitución y trae consigo nuevos principios y garantías constitucionales, como la protección de los derechos del medio ambiente, la libre movilidad humana y la participación ciudadana. Asimismo, amplía el espectro de atención prioritaria al incluir a las personas privadas de la libertad, los usuarios y consumidores de sustancias estupefacientes, las personas en movilidad humana, jóvenes y discapacitados. En resumen, el cambio constitucional convirtió al país en un estado social y garantista de derechos.

2.2.2. Ciudadanía universal y movilidad humana en la constitución ecuatoriana

Uno de las novedades más significativas que se introdujeron con la Constitución de 2008 fue el principio de ciudadanía universal. Éste principio se basa fundamentalmente en el otorgamiento de los mismos derechos a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad. Este principio no se limita a reconocer a las personas en calidad de seres humanos, como ya se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹¹⁰ sino que va más allá al plantear el ejercicio de una

¹⁰⁵ Correa Rafael. “*Discurso de posesión del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado en el Mitad del Mundo.*” Presidencia de la República, 1 de mayo del 2018.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.* “*No olvidar, nunca olvidar, nuestro héroes cotidianos, las víctimas de la larga y triste noche neoliberal, siempre las hemos de llevar en el corazón y en la memoria.*”

¹⁰⁸ *Ibíd.* “*La Revolución Ciudadana recién se ha iniciado y nadie la podrá parar, mientras tengamos a un pueblo unido y decidido a cambiar.*”

¹⁰⁹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Preámbulo,. 15.

¹¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 13.- “*Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país...*”

ciudadanía ampliada, a través de la eliminación de fronteras y la libre movilidad. De esa forma, se considera posible el asegurar a los migrantes igualdad de trato y oportunidades, eliminando las diversas formas de discriminación institucional, y la eliminación del estatus de extranjero.

Artículo 416, numeral 6.- “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.”¹¹¹

Ecuador fue el primer país en el mundo en reconocer la ciudadanía universal y la libre movilidad humana, como principios constitucionales y ejes de las políticas públicas. A través de esto, el país invita a repensar el concepto de ciudadanía y la categorización de los migrantes como legales o ilegales, en función de su estatus migratorio.

El texto constitucional dedicó 58 artículos a la migración, distribuidos en siete títulos, de los que se destacan el 2, el 7 y el 8; y una sección específica (sección tercera de movilidad humana). El articulado es claramente garantista y de respeto a los derechos humanos; abre un abanico de responsabilidades para los diferentes órganos del estado que ahora deben garantizar la efectividad de los derechos a este colectivo.

Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

Es necesario recalcar que el articulado de la Constitución fue redactado, casi en su totalidad, teniendo en cuenta principalmente a los migrantes ecuatorianos en el exterior, para quienes en campaña electoral el presidente Rafael Correa realizó varias propuestas, que posteriormente, como ha quedado evidenciado, las plasmó dentro en la constitución a través del principio de ciudadanía universal. Sin embargo, no se encuentran apenas acciones guiadas hacia la inmigración de personas extranjeras al país. Se enuncian a través del texto constitucional, la prohibición de expulsión de colectivos de extranjeros,¹¹² rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de

Ginebra, 1948.

¹¹¹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Art. 416.

¹¹² Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Art 66, numeral 14.

discriminación,¹¹³ y el progresivo fin de la condición de extranjero.¹¹⁴ Éstos derechos quedaron únicamente como enunciados de la Constitución, porque carecían de herramientas que garantizaran su aplicación efectiva y tuvieron como consecuencias las acciones tomadas por el gobierno frente a la migración, dejando de lado a la población inmigrante que, motivada por este principio, empezó a llegar al Ecuador, utilizándolo como país de tránsito

Responsabilidad del estado entorno al acceso de derechos y a la ciudadanía

El estado a través de la administración pública desarrolla diferentes actividades que propenden el cumplimiento de sus obligaciones con las personas y los sujetos de derechos públicos y privados. En el desarrollo de éstas actividades actúan instituciones y funcionarios, los cuales a través de actos administrativos y el desempeño de sus funciones cumplen o no la ley, y pueden ocasionar perjuicios a los particulares.¹¹⁵ Sobre estos perjuicios y faltas recae la responsabilidad del estado.

En derecho civil se considera daño al perjuicio o menoscabo que una persona sufre a consecuencia de la acción u omisión de otra, y que afecta sus bienes: “todo aquel que cause un daño a otro debe repararlo”. Por tanto, la persona natural o jurídica que ocasionase el daño, tiene responsabilidad política, disciplinaria y fiscal, y está obligada a resarcir lo ocasionado.¹¹⁶

En el Ecuador las responsabilidades estatales se encuentran definidas en la Constitución y el cuerpo de leyes que conforman el estado jurídico de derechos. La ciudadanía universal y la libre movilidad humana pasaron a ser principios constitucionales, cuya materialización y puesta en práctica están sujetas a proporción y garantía de los medios necesarios para su ejecución. La obligación del estado no es únicamente asegurar los derechos, sino avalar los medios que posibiliten el cumplimiento y disfrute de tales derechos.

Sobre este tema la académica y abogada Tara Melish indica que los estados tienen la responsabilidad de garantizar la vigencia práctica y legal de los derechos a través de mecanismos e instituciones que realicen planes, programas y proyectos

¹¹³ *Ibídem.* Art 416, numeral 5.

¹¹⁴ *Ibídem.* Art 416, numeral 6.

¹¹⁵ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo - De la defensa del usuario y del administrado*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 2006. Pág 35.

¹¹⁶ *Ibídem.* Pág 37.

guiados a velar la aplicación de los derechos, crear medidas judiciales de investigación y sanción, y reparar el daño causado cuando los derechos sean violados.¹¹⁷

Las omisiones de los estados en las responsabilidades arriba descritas llevan a que la comunidad internacional intervenga para pedir una rendición de cuentas, para exigir la reparación de los daños causados a las víctimas y finalmente para instar al estado a que garantice un umbral mínimo de derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.¹¹⁸

Frente a la normativa garantista de derechos del Ecuador y la falta de medios para su puesta en práctica, la ciudadanía universal se convirtió para el país en el enunciado de un ideal que no se logró satisfacer, lo que no solo acarreó consecuencias internas, sino otras que llevarían a que se iniciasen procesos en contra del país en cortes e instancias internacionales.

2.3. Alcances institucionales y reformas legislativas.

Frente al nuevo principio constitucional de ciudadanía universal y al extenso articulado legal que lo amparaba, la responsabilidad frente a la política migratoria y a la protección de los derechos de los migrantes,¹¹⁹ llevó a que el ejecutivo crease en marzo del 2007 mediante decreto,¹²⁰ la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI).

La nueva Secretaría, con rango de Ministerio, estaba adscrita a la Presidencia de la República, y tuvo a cargo “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en todas las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano”.¹²¹

En este marco, la SENAMI fue la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, que implementó varios proyectos económicos y de inversión dirigidos a los ecuatorianos en el exterior y sus familias.

¹¹⁷ Melish Tara. “La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School y CDES, 2003. Pág. 174.

¹¹⁸ *Ibidem*. Pág. 185.

¹¹⁹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008 “Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional”.

¹²⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 150*, Registro Oficial 39, 17 de marzo del 2007.

¹²¹ *Ibid.*

Entre ellos destacan el “Banco del Migrante” y el “Fondo para el Retorno Digno (El Cucayo)”.

Desde entonces la movilidad humana también pasó a ser parte importante en los temas de agenda internacional del Ecuador. El principio de ciudadanía universal fue difundido por el presidente en varios espacios internacionales, entre los cuales destaca la intervención del 26 de septiembre del 2007, en el Sexagésimo Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde afirmó:

Ese buen vivir del que estamos hablando presupone también que las libertades, oportunidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen. En este sentido, la paradoja de que por un lado se promueva a nivel global la libre circulación de mercancías y de capitales buscando la máxima rentabilidad, pero por otro lado se penalice la libre circulación de personas buscando un trabajo digno, es sencillamente intolerable. Para el Gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales y estamos trabajando activamente para promover un cambio en las vergonzosas políticas migratorias internacionales.¹²²

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de la política exterior del país, empezó una campaña de difusión del nuevo principio, en las esferas internacionales. Muestra de ello fueron los discursos de la ex ministra María Fernanda Espinoza en las Naciones Unidas y la III Conferencia Italia y América Latina, en octubre del 2007, donde resaltó que “no existen seres humanos ilegales y que el gobierno ecuatoriano está trabajando para que se despenalice la migración y para que se desarrollen políticas que promuevan un trato justo y humano a los migrantes.”¹²³

Acorde con las disposiciones constitucionales, en enero del 2007 el Ministerio de Relaciones Exteriores¹²⁴ expidió el “Acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales del Ecuador y del Perú en la Región de Integración Fronteriza Ampliada”¹²⁵ que regularizó la situación migratoria de 2.107 ciudadanos peruanos¹²⁶ quienes a partir de la firma de la paz y de la dolarización migraron para trabajar en la región fronteriza con el Perú. Este decreto fue posteriormente ampliado en febrero del 2008 y tuvo vigencia hasta finales del 2009.

¹²² Correa Rafael, “*Intervención en Sexagésimo Segundo Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 2007.*”

¹²³ Rocío Nasimba, *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa, entre el deber ser y el ser* (Quito: Corporación Editora Nacional), 28.

¹²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín informativo “*Entrada en vigencia acuerdo Ecuador-Perú regularizar situación migratoria y laboral*”, enero del 2007.

¹²⁵ Ecuador, Decreto Oficial 437, 15 de enero del 2007.

¹²⁶ Ramos Patricia, Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. “*Migración peruana a Ecuador: ¿en espera de una regulación definitiva?*”.

Tabla 3

Proceso de regularización de ciudadanos peruanos

	1ra etapa	2da etapa		Total	Porcentaje
	2007	2008	2009		
Hombres	390	942	190	1522	72,24%
Mujeres	158	358	69	585	27,76%
Total	548	1300	259	2107	100,00%

Fuente: Subsecretaría de Asuntos consulares del MM.RR.EE.

Elaboración propia.

Cabe destacar que en el proceso de regularización, conocido posteriormente como “Estatuto Migratorio Ecuador-Perú”,¹²⁷ se otorgaba un permiso de estadía para las personas que presentaban, entre otros requisitos, un contrato de trabajo registrado ante la autoridad laboral competente, en el cual debía constar la duración del contrato, la remuneración y el compromiso de afiliación a los sistemas de seguridad social.¹²⁸

Las exigencias para recibir este permiso de estadía, es decir una visa, fueron difíciles de cumplir para los ciudadanos peruanos, quienes en su mayoría trabajaban de manera irregular en el país, en los sectores de la construcción, agricultura, comercio informal, trabajo doméstico y prostitución, en las provincias de Azuay, Cañar, El Oro y Loja¹²⁹.

En el año 2008, ya con institucionalidad encargada del manejo migratorio y con el Gobierno más afianzado en el poder, ocurrieron varios acontecimientos que marcaría el camino a primeras reformas en la idea de la libre movilidad.

En marzo la Fuerza Aérea Colombiana perpetró, sin permiso del gobierno ecuatoriano, un ataque militar en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se encontraban situadas en la zona ecuatoriana de Angostura - provincia de Sucumbíos. Como consecuencia murieron 22 guerrilleros, entre ellos uno de los más buscados por la justicia colombiana, el comandante Édgar Devia, alias "Raúl Reyes". Este ataque trajo consigo el encrespamiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia y la emisión de varios decretos ejecutivos por parte del Ecuador

¹²⁷ Ecuador, Registro Oficial 315, 8 de noviembre del 2010.

¹²⁸ *Ibid.*, Artículo 5.

¹²⁹ Ramos Patricia, Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. “*Migración peruana a Ecuador: ¿en espera de una regulación definitiva?*”. FLACSO, Sede Ecuador 2013, 15.

que crearon el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa en abril del mismo año¹³⁰, la reforma de la Ley de Seguridad Interna en diciembre y la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) en el 2009.¹³¹

A partir de este suceso, el manejo de la migración colombiana tomó varios matices, opuestos entre sí. En el mes de junio del mismo año, en el seno de la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Organización de Estados Americanos (OEA), la ex-Ministra de Relaciones Exteriores, María Isabel Salvador, remarcó la posición del Ecuador frente al refugio como una posición de apertura hacia los “hermanos colombianos” y solidaria por los sufrimientos que han vivido a causa de las acciones de grupos irregulares y del narcotráfico.¹³²

Desde esa fecha empieza la construcción de un discurso contradictorio y diferenciador de la migración, ya que en junio del 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores anunció, mediante boletín de prensa No. 398, que "por expresa disposición del Presidente de la República, Rafael Correa, a partir del día viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa",¹³³ y retiró el requisito de antecedentes penales para los ciudadanos colombianos que ingresaran al país.

No obstante, la exigencia de esta medida para las personas colombianas no duró tanto tiempo y a partir de diciembre del 2008 se ordenó, por decreto ejecutivo¹³⁴, pedir nuevamente el requisito de antecedentes penales a los ciudadanos colombianos que ingresen al territorio ecuatoriano. Pero ese no fue el único objetivo del decreto ejecutivo, ya que a través del mismo se reforzó la idea de protección a la seguridad nacional y el orden público, fortaleciendo el control migratorio en la frontera norte a través de un discurso que señala a la inmigración colombiana, como responsable de la inseguridad del país.

La seguridad nacional se ha visto gravemente afectada debido a la incursión, principalmente de colombianos, que en algunos casos pasan a formar parte de asociaciones con fines delincuenciales”, y siendo “deber del Estado ecuatoriano, a través de sus instituciones, atender a la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del

¹³⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 980*. Registro Oficial 311, de 8 de abril de 2008.

¹³¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1768*, de 16 de junio de 2009.

¹³² Intervención de la exministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, María Isabel Salvador en la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Medellín, 3 de junio de 2008, tomado de Nasimba Rocío. “La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa, entre el deber ser y el ser.” Corporación Editora Nacional. Quito, junio de 2013. 34.

¹³³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín de prensa No. 398, 20 de junio del 2008.

¹³⁴ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1471*, Registro Oficial 490, de 17 de diciembre de 2008.

territorio nacional”, se decreta que “para autorizar el ingreso de ciudadanos colombianos al territorio del Ecuador, en calidad de turistas o de transeúntes, además de los requisitos previstos en los convenios internacionales, las leyes y reglamentos de la materia, se requerirá el documento otorgado por la autoridad competente de Colombia debidamente legalizado, por el cual demuestren que no tienen antecedentes penales, previo a autorizar su ingreso al territorio nacional.”¹³⁵

Esta posición fue claramente apoyada por los Ministros de la época, como el ex-Ministro de Gobierno Fernando Bustamante, que entre otras declaraciones basaba el accionar del gobierno en “percepciones de muchos sectores de la ciudadanía.”¹³⁶

No pasaron siquiera tres meses desde la promulgación del principio de la ciudadanía universal en la nueva constitución de octubre del 2008, y el discurso del ejecutivo cambió y se tornó diferenciador, estigmatizante y xenófobo,¹³⁷ al referirse a la migración colombiana.

Para el año 2009, la postura frente a la inmigración colombiana se mantuvo prácticamente inalterada, con una salvedad frente al tratamiento de las personas en necesidad de protección internacional (refugiados). Desde el año 2007 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR,) inició una encuesta con el propósito de conocer el número de ciudadanos colombianos que, debido a temores fundados en contra de su seguridad, habían escapado del conflicto armado de su país. Los resultados arrojaron cifras alarmantes, indicando que en el país habría 135.000 personas en esa condición, de las que entre el 25 y 40 por ciento se encontraba en la frontera norte.¹³⁸

En consecuencia, el gobierno decidió dar solución a esta innegable realidad, y por decreto ejecutivo¹³⁹ implementó el “Registro Ampliado”, que tenía como objetivo ofrecer “la oportunidad para que todas las personas de nacionalidad colombiana en necesidad de protección internacional tengan la posibilidad de acceder al proceso para el reconocimiento de la condición de refugiados/as, con la finalidad de ser visibilizados/as y, por tanto, accedan al ejercicio de su derechos fundamentales”.¹⁴⁰

Posteriormente, se constituyeron brigadas móviles con la participación de 50 funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ Diario El Telégrafo. “*Endurecen los requisitos para ingresar a Ecuador*”. 21 de enero de 2009,.

¹³⁷ Rocío Nasimba, *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa, entre el deber ser y el ser* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 43.

¹³⁸ FLACSO Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, “*El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*”, mayo del 2010.

¹³⁹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1635*, Registro Oficial 573, de 20 de abril de 2009.

¹⁴⁰ *Ibíd.*

cooperantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. Los resultados hasta el fin del registro en marzo del 2010 establecieron que alrededor de 30.000 ciudadanos colombianos fueron reconocidos como refugiados.¹⁴¹

Se debe destacar que en el año 2009 la Secretaría Nacional de Planificación hizo público su Plan Nacional de Desarrollo hasta el año 2013. La inclusión de la movilidad humana dentro de uno de sus objetivos¹⁴², fue crucial ya que a través de ésta se definen las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos.¹⁴³

2.4. Ley Orgánica de Movilidad Humana

Siguiendo la planificación del gobierno a través del Plan Nacional de Desarrollo, se inició la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual tuvo que superar varios obstáculos y tropiezos que la llevaron, como se verá a continuación, a ser realizada, modificada y debatida a lo largo de más de 8 años, divididos, para fines explicativos, en dos etapas.¹⁴⁴

2.4.1. Primera etapa

En esta, la SENAMI, como ente rector de la política migratoria, conformó un equipo intersectorial con el Ministerio de Justicia y el grupo de organizaciones “Coalición para las migraciones”, que trabajó de manera conjunta en la elaboración de los primeros artículos de la ley.

Desafortunadamente, desde esta etapa se iniciaron las primeras disputas en el equipo, ya que parte de las organizaciones no estuvieron de acuerdo con las medidas del gobierno sobre la implementación del requisito de antecedentes penales para los ciudadanos colombianos. Esto y la incoherencia de las medidas tomadas por el gobierno al respecto, fuera de los principios constitucionales, llevó a que el grupo se

¹⁴¹ FLACSO Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, “*El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador*”, mayo del 2010, 12.

¹⁴² Ecuador, “*Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*”, objetivo 5, Presidencia de la República del Ecuador. 76.

¹⁴³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre del 2008. Artículo 208.

¹⁴⁴ Dado que la cuestión sobre la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana ha sido en el ámbito académico abordada por el antropólogo ecuatoriano Jacques Ramírez. Esta tesis toma su perspectiva como referencia principal del tema.

desintegrarse. En el año 2010 se sumaron al trabajo de redacción de la ley la SENPLADES y la Organización Internacional para las Migraciones.¹⁴⁵

De esta etapa se obtuvo el financiamiento de la OIM para la contratación de una consultoría, que se encargó de redactar el primer borrador de ley en 2011. Este texto fue presentado por la SENAMI al Ministerio Coordinador de Seguridad, la Secretaría Nacional de Inteligencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, para debate y conformación de una nueva mesa intersectorial. Esta mesa trabajó hasta inicios de 2012 cuando se produjeron cambios en la dirección de la SENAMI y los nuevos responsables de la Secretaría decidieron partir de cero y contratar una nueva consultoría para la redacción de la ley. Como consecuencia, todo el trabajo realizado entre 2009 y 2012 fue anulado.

2.4.2. Segunda etapa

Frente al debilitamiento de la SENAMI, como órgano rector de la política migratoria, el 10 de junio del 2013, el ejecutivo¹⁴⁶ ordenó la transformación de la SENAMI en el Viceministerio de Movilidad Humana, que ahora pasaba a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, y le otorgó la ejecución de todas las tareas que tenía a cargo la ex Secretaría.¹⁴⁷ Desde finales del 2013 el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó trabajando con el equipo interinstitucional conformado previamente por la SENAMI y añadió a la Secretaría de Gestión de la Política y la Defensoría del Pueblo. Desde esta etapa, el Ministerio trabajó conjuntamente con la Asamblea Nacional y los asambleístas representantes de los migrantes en el exterior, como un solo equipo. Dos años después, en julio del 2015,¹⁴⁸ terminaron la redacción del proyecto y la presentaron ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, que realizó varias observaciones sin mayor trascendencia, ya que las actividades se vieron interrumpidas por la salida del presidente de la Comisión y el cambio de Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el 2016.

¹⁴⁵ Jacques Ramírez (coor), *“Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador”*, en Jacques Ramírez, *Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur*. (La Paz: Vicepresidencia de Bolivia, 2017), 56.

¹⁴⁶ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 20*, Registro Oficial 39, 10 de junio del 2013.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, Disposición general.

¹⁴⁸ Diario la República, “Asambleístas presentan proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana”. 16 de julio del 2015.

Las nuevas autoridades retomaron el tema varios meses después, para finalmente presentar el último proyecto ante el Pleno de la Asamblea, que lo aprobó en primer debate y en segundo debate el 4 y 5 de enero del 2017, respectivamente.¹⁴⁹

2.4.3. Contenido y alcances

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), recoge el principio constitucional de ciudadanía universal y el derecho humano a la libre circulación,¹⁵⁰ e incorpora la responsabilidad del Viceministerio de Movilidad Humana, como eje rector de la política migratoria del país. Añade como principio la transversalización¹⁵¹ del enfoque de movilidad humana en el sector público. Esto conlleva a que, por primera ocasión, exista una corresponsabilidad en las instituciones del Estado, la cuales deben presentar planes, programas y servicios guiados a la inclusión e integración de los migrantes.

La Ley se divide en tres secciones fundamentales: ecuatorianos en el exterior, ecuatorianos retornados y extranjeros en el Ecuador. A cada grupo se otorgan varios tipos de derechos que, en forma general, se dividen en: económicos y laborales, identidad y registro civil, salud y seguridad social, educación, asociación y participación política, acceso a la justicia, y derecho a la confidencialidad.

En resumen, la LOMH fue una de las leyes más debatidas y criticadas por las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales de migrantes.¹⁵² A través de la ley se otorga institucionalidad a los temas migratorios y se evidencia que, al igual que en la Constitución, se da prioridad a los derechos de los ecuatorianos en el exterior, y se dejan muchos vacíos en el tema de inmigrantes en el país, a quienes se les otorgan derechos sin detallar mecanismos que garanticen su ejecución.¹⁵³

Dada la variedad de derechos contemplados en la Ley y las condiciones económicas, logísticas e institucionales que éstos demandan, no resulta baladí considerar que su aplicabilidad podrá ser realizada únicamente de manera progresiva y por etapas. Además, como ya se mencionó anteriormente, la migración es un proceso que deberá ser atendido en cada una de sus etapas, y en el caso de las instituciones, de

¹⁴⁹ Ecuador. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 938, 6 de febrero del 2017.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, Artículo 2.

¹⁵¹ *Ibíd.*, Artículo 167.- Transversalización del enfoque de movilidad humana en el sector público. Todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios.

¹⁵² El Comercio, “La Senami es desconocida para la mayoría de migrantes”, 9 de enero del 2012.

¹⁵³ Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Registro Oficial 938, 6 de febrero del 2017.

manera conjunta, para evitar duplicidad de acciones y que se creen zonas grises y desatendidas dentro del proceso.

Con la aprobación de la Ley se hizo un reconocimiento formal de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana. Sin embargo, es necesario pasar de la declaratoria retórica a la práctica de los derechos. Caso contrario, como se verá a continuación, se seguirán generando tensiones con los grupos de migrantes que demandan atención de las autoridades y un ejercicio real de sus derechos.

3. Adaptando la idea a la realidad.

De la mano de los nuevos principios llegaron varios problemas relacionados con el manejo de flujos migratorios y la garantía de derechos. A continuación se detallan los casos más relevantes que ocurrieron desde el año 2010, con el ingreso de ciudadanos extra continentales, procedentes de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. También se presenta el caso de ciudadanos haitianos que tuvo lugar entre los años 2009 y 2013, así como se analizarán las implicaciones de la llegada de migrantes procedentes de Cuba, durante el año 2014. Finalmente, el ingreso de los migrantes venezolanos en los años 2017 y 2018.

3.1. Migrantes extra continentales

A partir de junio del 2008, fecha en la que se eliminó el requisito de visado para ingresar al Ecuador, la inmigración de personas provenientes de varios países de África, Asia y el Caribe se incrementó de manera considerable.

Tabla 4

Inmigración neta a Ecuador por año y país. Periodo 2002 – 2010

Región	País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008 - 2010
África	Eritrea	-	-	-	-	-	-2	0	236	398	634
África	Etiopía	2	8	0	0	0	2	21	132	144	297
África	Kenya	-6	-18	-5	2	8	1	5	198	82	285
África	Nigeria	2	1	5	4	3	3	34	247	133	414
África	Somalia	0	-	0	2	0	0	0	16	54	70

Asia	Afganistán	-2	-175	-38	-22	-4	3	4	44	4	52
Asia	Bangladesh	-2	4	5	-8	6	1	54	214	276	544
Asia	China	-36	184	379	16	353	359	7.240	723	551	8514
Asia	Nepal	4	20	40	-24	-5	-8	41	158	114	313
Caribbean	Cuba	-360	670	669	225	295	-33	1.013	3.967	2.030	7.010
Caribbean	Haití	-11	31	-8	-2	1	-7	83	696	511	1.290

Fuente: Dirección Nacional de Migración de Ecuador.

Elaboración propia

Como se puede observar en la tabla número 2, los grupos de migrantes extracontinentales que mayor crecimiento registraron fueron los de ciudadanos chinos y cubanos, cuyos ingresos al país pasaron de ser unos pocos cientos, al principio de la década, a miles a partir de 2008, año en el que se registraron 7.240 ingresos de ciudadanos chinos en el país. Por otra parte, la entrada de ciudadanos haitianos se incrementó muy notablemente a lo largo de la década, pasando de registrar un número mayor de salidas hasta 2007, a registrar cientos de entradas anuales en 2009 y 2010. Esta tendencia, aunque en menor escala, también se reflejó en las cifras de ingresos de personas provenientes de países africanos durante los últimos años de la década.

Este crecimiento exponencial en los registros de inmigrantes tomó por sorpresa al gobierno de Rafael Correa. Asimismo, el ejecutivo ecuatoriano recibió fuertes presiones por parte de la comunidad internacional, después de que en el año 2009 circularan varios cables diplomáticos publicados por WikiLeaks, que revelaban la preocupación de los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos frente a la nueva política de puertas abiertas del Ecuador. Según el Director de Migración de Costa Rica, Mario Zamora, Ecuador estaba "causando inestabilidad para toda América".¹⁵⁴ En julio del mismo año embajador de Estados Unidos en Ecuador, Linda Jewell, expresó su preocupación y escribió a Zamora que "Ecuador estaba siendo utilizado como trampolín para llegar a Estados Unidos".¹⁵⁵

A esto se añadirían las diferentes posturas dentro del mismo gobierno que acabarían por hacerse públicas, a través del ex Subsecretario de Asuntos Migratorios de

¹⁵⁴ Feline Freier Luisa, London School of Economics (LSE), "Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador", Working Paper 188 May 2013, 18. Traducción propia.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, 20.

la Cancillería, Leonardo Carrión, quien indicó que el país se veía frente a “flujos migratorios inusuales” y que ante esta realidad el gobierno necesitaba “solicitar visas a estas nacionalidades que no habían llegado hasta estas latitudes”.¹⁵⁶

Según datos globales y por continente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, se indica que entre el 2008 y el 2010¹⁵⁷ ingresaron de Asia¹⁵⁸ 25.265 personas y salieron 24.934. En el mismo periodo de África ingresaron 1.875 personas y salieron 1.598. Los ciudadanos que ya se encontraban en Ecuador o que ya habían sobrepasado los noventa días de estadía por visa de turismo, optaron por solicitar visa de refugio, como una vía de regularización rápida y gratuita. No obstante, como se aprecia en la tabla número 3, muchos abandonaron sus solicitudes, presumiblemente tras dejar el país y continuar con su viaje hacia Estados Unidos o a Argentina y Chile.¹⁵⁹ Estos datos evidencian que, dadas las facilidades para entrar en el país, derivadas de las políticas de puertas abiertas impulsadas por Alianza País, el Ecuador se convirtió en país de tránsito para todas aquellas personas que planeaban migrar a Estados Unidos.

Tabla 5

Abandono de solicitudes de asilo hasta 21 de Julio de 2011

País de origen	Solicitudes de asilo	Solicitudes abandonadas	Porcentaje de abandonos
Eritrea	97	82	85%
China	94	59	63%
Bangladesh	187	93	50%
Somalia	23	10	44%
Etiopía	48	20	42%
Nepal	52	21	40%
Pakistán	344	99	29%

¹⁵⁶ Erazo Paúl. “Ecuador pedirá visa a ciudadanos de nueve países de Asia y África”. BBC News. 7 de septiembre del 2010.

¹⁵⁷ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC– “Entradas y Salidas de Extranjeros, según Continentes y Principales países de Procedencia o Destino. Periodo 2005-2010”.

¹⁵⁸ *Ibíd.* En el informe estadístico no se detallan las nacionalidades, sino únicamente el continente.

¹⁵⁹ Feline Freier Luisa, London School of Economics (LSE), “Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador”, Working Paper 188 May 2013, 22. Traducción propia.

Nigeria	311	88	28%
---------	-----	----	-----

Fuente: Dirección de refugio del Ecuador, 2011.

Elaboración propia.

Como consecuencia, en septiembre del 2010 se emitió el Acuerdo Ministerial no. 0105¹⁶⁰ que, a través de lo que se denominó como “régimen especial”, imponía el requisito de visado para la entrada en el país a los ciudadanos, tanto turistas como profesionales, de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia.

Resulta sorprendente la aparente compatibilidad jurídica de este régimen especial, con los principios constitucionales de ciudadanía universal y de libre movilidad humana. Aun aplicado a un número concreto de nacionalidades, el requisito de visa se habría de suponer opuesto a los valores impulsados por los nuevos principios constitucionales. Por su parte, el gobierno justificó la medida, alegando la aparición de redes de trata y tráfico de personas en el país, conformadas por individuos de dichas nacionalidades. Asimismo, el entonces Secretario de Migración de Cancillería, Leonardo Carrión, manifestó que la nueva migración llegaba al Ecuador a través de redes de tráfico y trata de personas y que el “régimen especial” era un “acto humanitario para impedir que Ecuador sea utilizado como puente (hacia terceros países) por bandas de tráfico de personas”.¹⁶¹ A esto se le sumó una campaña por parte de los medios de comunicación escritos, que atribuían a la migración el aumento de índices delincuenciales en el país.¹⁶²

En resumen, el Ecuador categorizó a la migración extra-continental en dos grandes grupos: víctimas y peligrosos¹⁶³. Por lo tanto, no resulta desacertado afirmar que los principios de ciudadanía universal y libre movilidad fueron ideados por el gobierno, con el fin de atender las necesidades de migrantes ecuatorianos en el exterior, dejando desatendidos a los inmigrantes de ciertos países, a quienes, en la práctica se pusieron trabas para su ingreso y cuya imagen fue estigmatizada dentro del país.

¹⁶⁰ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa “Requisitos para solicitud de visa no inmigrante”, 2010.

¹⁶¹ Erazo Paúl. “Ecuador pedirá visa a ciudadanos de nueve países de Asia y África”. *BBC News*, 7 de septiembre del 2010

¹⁶² Coalición por las migraciones y el refugio. “Informe alternativo de la Convención para la Eliminación de la discriminación racial.” Quito – Ecuador 2011. 11.

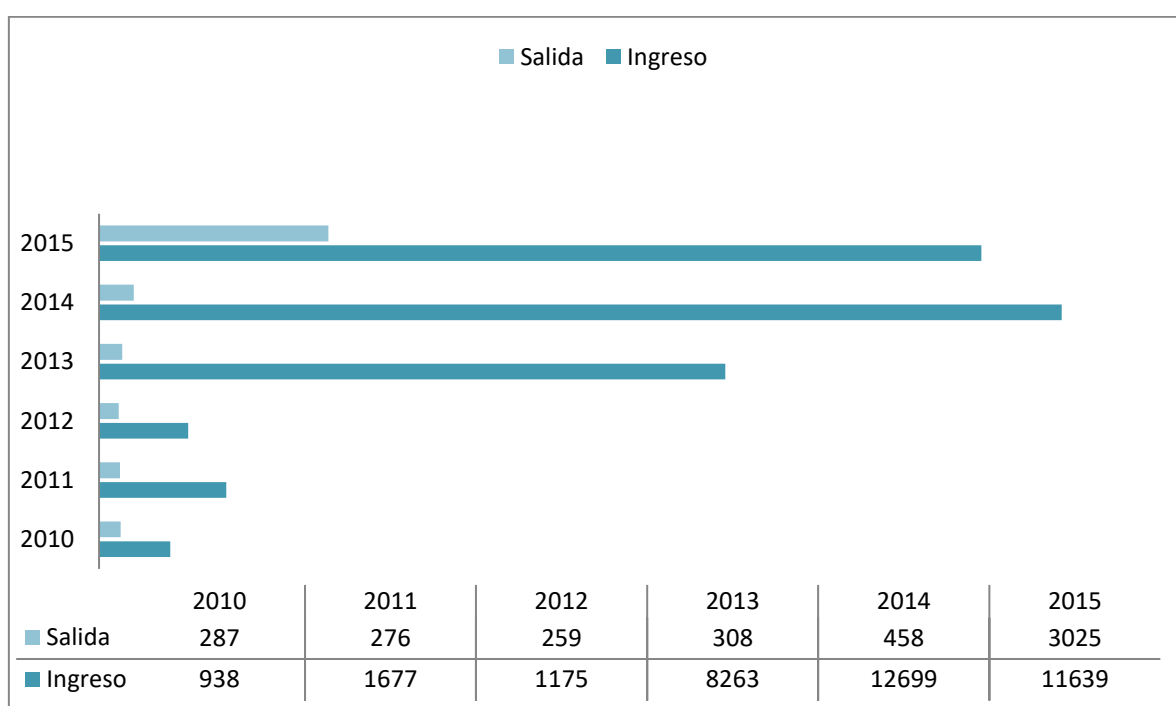
¹⁶³ Feline Freier Luisa, London School of Economics (LSE), “Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador”, Working Paper 188 May 2013, 25. Traducción propia

3.2. Migrantes haitianos

Otro de los flujos migratorios que más llamó la atención fue la migración de ciudadanos haitianos al país, quienes debido a catástrofes naturales, como el terremoto de enero del 2010 y el ciclón Sandy de 2013, empezaron a llegar al Ecuador. Según datos del INEC entre los años 2010 y 2015 se registraron 36.391 entradas y 4.613 salidas, dejando un saldo migratorio de 31.778 ciudadanos haitianos, cuya salida no se ha registrado.

Tabla 6

Entradas y salidas de migrantes haitianos. Periodo 2010-2015



Fuente: INEC, 2016.

Elaboración propia

En respuesta a esta situación, el 23 de febrero del 2010 se dictó una medida específica de “Amnistía Migratoria”¹⁶⁴, con el fin de regularizar a la población haitiana que hasta la fecha había llegado al país. Desafortunadamente, esa medida aplicaba únicamente a las personas que habían llegado hasta finales del mes de enero, y no contaba con que la mayor parte de los migrantes llegarían del 2013 al 2015. Como consecuencia, hasta finales de febrero, únicamente 300 haitianos regularizaron su

¹⁶⁴ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 248*, Registro Oficial 130, 23 de febrero del 2010.

situación, recibiendo una visa de no inmigrantes, con validez de cinco años,¹⁶⁵ mientras que un número considerable de personas quedó en situación irregular.

De acuerdo a un estudio del Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR),¹⁶⁶ el 57 por ciento de los hogares de inmigrantes haitianos tiene economías inestables y tan solo el 22 por ciento de aquellos que llegaron a Ecuador con el objetivo de estudiar, ha conseguido realizar su objetivo. El porcentaje restante, 78 por ciento, se encuentra trabajando de manera irregular, siendo víctima de explotación laboral y discriminación racial, especialmente al momento de conseguir una vivienda.

La comunidad inmigrante haitiana, al encontrarse en una situación de vulnerabilidad social, económica y legal, se encuentra en un limbo administrativo del que ninguna institución ecuatoriana se ha ocupado. Por esta razón, desde el año 2010 se empezaron a crear varias asociaciones entre la comunidad haitiana, destacándose la Asociación de Haitianos Residentes y Refugiados del Ecuador (AHRRE) y la “Comunidad Haitiana del Ecuador”¹⁶⁷ que han tratado de asumir las responsabilidades de los estados, creando cadenas migratorias¹⁶⁸ y brindando ayuda de todo tipo a sus compatriotas.

Al igual que con la migración extra continental, el tráfico de personas continúa siendo una práctica en estos flujos migratorios, sólo que esta vez el Ecuador ya no figuraba como país de tránsito sino como país de destino, que ofrecía libre entrada, una moneda fuerte (dólar) y servicios de educación y salud gratuitos para los migrantes. Todos estos derechos y preceptos, según las investigaciones realizadas, quedaron en la mera retórica y nunca se hicieron realidad para esta diáspora.

3.3. Migrantes cubanos

Los ciudadanos cubanos, amparados en la política de apertura de fronteras del Ecuador, encontraron en el Ecuador la única puerta de entrada a la región, que no solamente les permitía el libre ingreso, sino que también les ofrecía una estadía legal de

¹⁶⁵ Diario El Universo. “Ecuador regularizó a 300 haitianos en dos días”. 19 de febrero del 2010.

¹⁶⁶ Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) (2013). “*Diagnóstico de la población haitiana en la ciudad de Quito, resultados cuantitativos*”, Quito; Servicio Jesuita a Refugiados – Ecuador.

¹⁶⁷ Burbano Alarcón. “*Las asociaciones de migrantes haitianos en el Ecuador: entre debilidad y resistencia*.” *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Movilidad Humana*, 207-220.

¹⁶⁸ Stephen Castles, *Ethnicity and Globalization* (London: Sage, 2000), 80-81.

hasta 90 días.¹⁶⁹ A diferencia de Bolivia, Colombia, Argentina y Chile que les solicitaban visa de ingreso.

Con estos antecedentes, la migración cubana entre el año 2009 y 2014 registró, según datos del INEC¹⁷⁰, un total de 143.733 entradas y 114.921 salidas, dejando un saldo migratorio de 28.812 personas que probablemente se habrían quedado en el país.

Como se ha explicado en los apartados anteriores, el Ecuador, habiendo ya experimentando las primeras consecuencias de la ciudadanía universal y de la libre movilidad humana con nacionales de otros países, tuvo varias respuestas ante este flujo migratorio. Con el fin de controlar la entrada de ciudadanos cubanos, el gobierno implementó una serie de medidas que incluían intentos de regularización con visas temporales, la creación de requisitos para ingresar al país (cartas de invitación) y, finalmente, seguir el ejemplo de varios países de la región y establecer la obligación de poseer una visa para ingresar al país.

La primera reacción del gobierno se registró entre los años 2008 y 2010 y tuvo como finalidad regular la situación de los ciudadanos cubanos que habían sobrepasado los 90 días de estadía regular y se encontraban en situación irregular. La medida tuvo como resultado la entrega de 6.412 visas de diferentes categorías.¹⁷¹ La medida no solucionó el problema ya que los flujos siguieron creciendo y el costo de las visas era muy alto.¹⁷²

Este manejo selectivo de la migración llevó a que los migrantes cubanos que no cumplían con los requisitos de las visas, o que simplemente no podían pagarlas, buscaran otras alternativas para regularizar su situación migratoria. Es así que el Registro Civil pasó de registrar 456 matrimonios entre cubanos y ecuatorianos durante el año 2008 a registrar hasta 1.710 uniones durante el siguiente año, lo que conllevaba un aumento del 375 por ciento en menos de un año.¹⁷³

¹⁶⁹ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa No. 398, “Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador”, 11 de Junio del 2008.

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC– “*Entradas y Salidas de Extranjeros, según Continentes Principales países de Procedencia o Destino. Periodo 2009-2014*”.

¹⁷¹ Herrera Gioconda y Mosquera María Isabel, “*Perfil Migratorio del Ecuador 2011*”. Quito 2012, 63.

¹⁷² Las visa de no inmigrante tenían un costo de \$300 a \$500 dólares (exceptuando visas de refugio que eran gratuitas) : 12-III cooperación técnica, 12-IV asilo y refugio, 12-V estudiante, 12-VI trabajo, 12-VII voluntario, religioso, misionero, 12-VIII intercambio cultural, 12-IX deportistas, artistas, científicos, por motivos de salud y familiares acompañantes, 12-X turismo. Las visas de inmigrante eran complicadas de alcanzar ya que cada categoría requería una serie de requisitos documentales y de capital. Visas de inmigrante: 9-I rentistas o jubilados, 9-II-III, inversionistas, 9-IV apoderado general, 9-V profesional y 9-VI amparo.

¹⁷³ Mena Paúl. “Ecuador tras los matrimonios arreglados”. *BBC News*. 24 de diciembre de 2010.

Ante esta situación el Registro Civil emitió una resolución que exigía una permanencia mínima de 75 días para los extranjeros que quisieran casarse en el Ecuador e implementó la obligatoriedad de realizar un cuestionario antes de tener lugar el matrimonio entre ecuatorianos y extranjeros.¹⁷⁴

Otra de las alternativas de visado por las que se inclinaron los ciudadanos cubanos fue el refugio, registrándose un total de 2.680 solicitudes hasta abril del 2010, de las cuales únicamente 261 recibieron el reconocimiento del estatus de refugiado. El 90,3 por ciento restante de las solicitudes fueron rechazadas por considerarse infundadas o abusivas.¹⁷⁵

A partir del 2013, el Ecuador empezó a solicitar una ‘carta de invitación’ como requisito de entrada al país para los ciudadanos cubanos. La carta debía ser emitida por un ciudadano ecuatoriano, o por un extranjero con visa de inmigrante, en la cual se comprometía, por declaración juramentada ante notario público, a “cubrir todos los gastos de alojamiento, alimentación, y eventual atención médica durante la estadía del invitado.”¹⁷⁶ Esta medida solamente se mantuvo durante un año y fue suspendida en el 2014, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que presentó a la eliminación del requisito como una decisión basada en las “excelentes relaciones bilaterales” entre los dos países.¹⁷⁷ Esta medida solamente se mantuvo durante un año y fue suspendida en el 2014 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que presentó a la eliminación del requisito como una decisión basada en las “excelentes relaciones bilaterales” de los dos países.¹⁷⁸ Esta medida fue acompañada por la firma de varios convenios bilaterales de cooperación como: “el Convenio de Reciprocidad para el Reconocimiento mutuo de Títulos y Grados académicos de Educación Superior entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Cuba” de 2014; “Convenio de cooperación sobre salud pública” reactivado en 2014; “Acuerdo Marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Educación de la República de Cuba y el Ministerio de Coordinación de

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ Defensoría Pública. Coordinación Nacional de Investigación y Políticas Públicas. “*Migración cubana: Recomendaciones de Política Pública para Ecuador incluyente*”, Quito 2013.

¹⁷⁶ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa No. 014, “*Ecuador requerirá carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos*”, 13 de enero del 2013.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. boletín de prensa s/n , “*Ecuador suprime requisito de carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos*”, 20 de octubre del 2014.

desarrollo social de la República del Ecuador”, firmado el mismo año.

Este cambio drástico en el manejo de la migración cubana coincide con el estrechamiento de relaciones que se dio entre Ecuador y Cuba. El presidente Correa y su entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, defendían en los foros internacionales la posición de Cuba frente a Estados Unidos y el “injusto bloqueo a la isla”.¹⁷⁹

Una vez más el gobierno manejaba un doble discurso en sus políticas migratorias y, mediante decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales o simples disposiciones, cambiaba de manera constante la forma de manejar los flujos migratorios y la situación legal de miles de personas en el país.

Esta forma de manejar la política pública tuvo sus consecuencias en el año 2015, cuando se hizo evidente el aumento de ciudadanos cubanos que transitaban por Centroamérica hacia los Estados Unidos. Por esta razón, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), junto con Colombia, Cuba y México, convocó una reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se señaló a Ecuador como país de tránsito de la población cubana y se instó a que se ajustaran las políticas migratorias. Ante esta petición de carácter suprarregional, Ecuador no tuvo más remedio que acoger las solicitudes del Consejo e instaurar el requisito de visado.

Este cambio de postura fue manejado por la Cancillería ecuatoriana como una medida de protección de abusos y violaciones de derechos humanos para los migrantes cubanos, “que pueden resultar de la movilidad riesgosa y de los inescrupulosos traficantes de personas”.¹⁸⁰

Los problemas se acentuaron para las personas que aún no tenían documentación en Ecuador, y ahora veían más restricciones también en Centroamérica para viajar hasta Estados Unidos. Por esta razón decidieron iniciar una serie de protestas, con el objetivo de obligar al Ecuador a intervenir por ellos ante el gobierno mexicano en su intento por solicitar una visa humanitaria que les permitiese viajar a México y poder llegar a su destino final, los Estados Unidos.¹⁸¹ Estas protestas tuvieron como consecuencia la detención de cerca de 150 personas cubanas que acampaban en el parque El Arbolito de

¹⁷⁹ Diario El Telégrafo. “La cooperación entre Cuba y Ecuador es en doble vía”, 19 de diciembre de 2014.

¹⁸⁰ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa s/n , “Ecuador solicita visa de turista a los cubanos desde el 1 de diciembre”, noviembre de 2014.

¹⁸¹ Cadena de noticias Univisión. “La deportación de más de un centenar de migrantes cubanos en Ecuador preocupa a la CIDH”. 27 de julio de 2016.

la ciudad de Quito y la posterior deportación de 121 de ellos en menos de una semana.¹⁸²

La respuesta oficial del gobierno fue una vez más emitida por la Cancillería del Ecuador, que a través de un comunicado oficial culpabilizó a los Estados Unidos por la crisis migratoria de los ciudadanos cubanos, al indicar que “la política migratoria de los Estados Unidos de América, a través de la Ley de Ajuste Cubano de 1966 y la revisión ejecutiva de 1995, de la referida norma legal, conocida como ‘pies secos, pies mojados’, se constituye en un estímulo permanente al incesante y riesgoso flujo de cubanos que transitan por nuestros países, con el propósito de llegar a cualquiera de los puntos fronterizos estadounidenses”.¹⁸³ Las posiciones planteadas por la administración de Trump, tienden a modificar esas políticas aplicadas desde hace varias décadas atrás.

¹⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa No. 102, 26 de julio del 2016, “*CIDH expresa preocupación ante detenciones y deportaciones de migrantes cubanos en Ecuador.*” En <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/102.asp>, consultado el 10 de diciembre del 2018.

¹⁸³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Comunicado Oficial de 14 de julio del 2016, en <https://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-11/>, consultado el 10 de diciembre del 2018.

Conclusiones

En el presente trabajo de tesis se ha examinado el concepto de ciudadanía universal tomando en cuenta sus valores teóricos y sus implicaciones prácticas en el Ecuador. En el primer capítulo, se ha aportado un marco teórico entorno a tres pilares conceptuales esenciales para entender el principio de ciudadanía universal. En primer lugar, el análisis crítico sobre el fenómeno de la migración ha aportado una introducción teórica a las implicaciones que los movimientos migratorios han tenido en los siglos XIX y XX, atendiendo a las causas que motivan el fenómeno así como a los efectos del mismo en las diferentes regiones del mundo. En segundo lugar, se ha examinado la regulación administrativa y política de la migración a través de las políticas públicas impulsadas por los estados, haciendo hincapié en los factores fundamentales para la correcta elaboración de programas gubernamentales y para la planificación de proyectos locales para el manejo de los flujos migratorios dentro de los países. Finalmente, la aproximación al concepto de ciudadanía aportó un análisis de las implicaciones que el término ha tenido a lo largo de la historia y cómo a día de hoy se ha visto envuelto en una visión crítica dada su esencia exclusivista a la hora de otorgar derechos.

Con el segundo capítulo, se proporciona un acercamiento al principio de ciudadanía universal en el contexto ecuatoriano, examinando varios factores. En primer lugar, se aporta una perspectiva del concepto de ciudadanía universal aportando visiones teóricas como el concepto de ciudadanía mundial propuesto por Kant, la perspectiva de Ferrajoli que equipara la ciudadanía universal con el respeto a los derechos fundamentales, la teoría de Boaventura de Sousa Santos que apunta a los factores étnico-culturales de ciertas regiones del mundo como elementos claves detrás de la desigual repartición de derechos civiles en el mundo moderno. En segundo lugar, se realiza un recorrido por las diferentes etapas del manejo de la migración en la legislación ecuatoriana y la posterior adopción, desde el 2008, de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana, como principios constitucionales del país. Finalmente, se detallan las consecuencias institucionales, legales y políticas ante los nuevos flujos migratorios de ciudadanos extra-continenciales y del Caribe.

A través de la realización de este trabajo se han podido dilucidar una serie de conclusiones. En relación a la elaboración de la políticas migratorias como parte de la agenda política impulsada por los diferentes estados, en el caso ecuatoriano se observa

que esta tarea no se realizó tomando en consideración todos los factores implicados en el fenómeno migratorio. Debido posiblemente al afán por impulsar una lectura idealista, los responsables políticos omitieron las posibles consecuencias de la apertura de fronteras, ya que no tuvieron en cuenta las consecuencias sociales de ser un caso único de apertura incondicional de fronteras ante potenciales migrantes. Si bien el principio de ciudadanía universal es una ratificación de los derechos fundamentales, ya recogidos en diferentes tratados internacionales, la ausencia del principio de reciprocidad entre las diferentes naciones del mundo aleja en su práctica a la ciudadanía universal de los mismos principios que desea impulsar, haciendo de los sueños de unos, los dramas de otros.

Como se ha explicado a lo largo del presente trabajo, la llegada masiva de migrantes como consecuencia de la aplicación de esta política migratoria, puso en relieve la incapacidad del estado para hacerse responsable del otorgamiento de derechos a los nuevos inmigrantes. Además, esta incapacidad queda patente en las posteriores medidas diseñadas e impulsadas para frenar el ingreso según lugar de origen, en lo que se podría denominar una segmentación en la repartición del derecho de la ciudadanía universal. De igual manera, la imposición de trabas administrativas a la entrada de migrantes, mediante la exigencia de visados, cartas de invitación o declaraciones juramentadas, así como las deportaciones masivas de inmigrantes cubanos y haitianos, no son sino prueba de este proceso de segmentación en la aplicación de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana.

Por otra parte, ha de destacarse la no existencia de una continuidad en la aplicación de políticas públicas en torno al tema migratorio. Los procesos legislativos siguen siendo dependientes de las autoridades de turno, las cuales centran sus actividades en programas políticos cortoplacistas y de efecto inmediato, dejando a un lado las posibles consecuencias que pueden traer a largo plazo. Si bien la idea de ciudadanía universal evoca principios altruistas, de justicia social y garantía de derechos, en el caso ecuatoriano la aplicación práctica de los principios enarbolados en el discurso político puso de manifiesto una falta de preparación, así como una agenda dedicada principalmente a la protección de los migrantes ecuatorianos en el exterior, dejando un vacío institucional y administrativo en lo referente a inmigración. Se elaboró una ley con enfoque en los emigrantes ecuatorianos pero no se tomó en cuenta a los inmigrantes extranjeros en el Ecuador. De este modo, el principio dejó de ser funcional y se convirtió en una oportunidad para que migrantes de todo el mundo viesan a

Ecuador como el lugar ideal para iniciar su tránsito hacia otros países, abonando el terreno para la proliferación de redes el crimen organizado dentro y fuera del país.

En definitiva, se puede afirmar que, no habiéndose de considerar un fracaso en su totalidad, el principio de ciudadanía universal podría gozar de plenitud funcional únicamente en el caso de contar con el respaldo internacional mediante la promulgación de tratados de reciprocidad. De lo contrario, el principio quedará vacío de significado, puesto que ni sus principios pueden aplicarse de manera universal, ni se logra garantizar los derechos ciudadanos en su conjunto.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio. *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Turín: Giulio Einaudi editore s.p.a., 1995.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 1951, acceso en línea: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Datos básicos sobre la operación de ACNUR”. Quito, (2010):12.
- Bell, Simon, Susana Alves, Eva Silverinha de Oliveira y Affonso Zuin, “Migration and Land Use Change in Europe: A Review“. *Living Reviewis in Landscape Research* n° 4 (2010). doi: 10.12942/lrlr-2010-2.
- Bendix, Reinhard. *Nation-building and citizenship: Studies of our changing social order*. New York: Wiley, 1964.
- Boyle, Paul, Keith Halfacree y Vaughan Robinson. *Exploring Contemporary Migration*. Editorial: Longman, 2008.
- Burbano, Alarcón. “Las asociaciones de migrantes haitianos en el Ecuador: entre debilidad y resistencia.” *REMHU: Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana* (2013): 207-220.
- Cadena de noticias Univisión. “La deportación de más de un centenar de migrantes cubanos en Ecuador preocupa a la CIDH”, 27 de julio de 2016.
- Castles, Stephen y Mark Miller. *La era de la migración: Movimientos Internacionales de Población en el Mundo Moderno*. México D.F : Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- Castles, Stephen. "International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues". *International Social Sciences Journal* 52 n°165 (2000). doi:10.1111/1468-2451.00258.
- Castles, Stephen. “Why migration policies fail?. *Ethnic and racial studies* 27, n° 2. (2006).
- Castles, Stephen. "Migration and Community Formation under Conditions of Globalization." *The International Migration Review* 36 n° 4 (2002): 1143-1168. doi4149495, 1145.
- Colombia Reconciliación de Colombia. “Conflicto en Colombia llegó a 7 millones de víctimas”. Bogotá, 2014.
- Comunidad Andina de Naciones. “Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa No. 102, 26 de julio del 2016, “CIDH expresa preocupación ante detenciones y deportaciones de migrantes

cubanos en Ecuador.” En <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/102.asp>, consultado el 10 de diciembre del 2018.

Cris, Shore. “La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las Políticas”. *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología* n° 10 (2010): 21-49. doi: 10.7440/antipoda10.2010.03.

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

De la Torre, Carlos. *El liderazgo populista de Rafael Correa y la desinstitucionalización de la política*. Madrid: Catarata. 2013.

De Lucas, Francisc. *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid: Temas de Hoy, 2005.

De Sousa Santos, Boaventura. "Hacia una concepción intercultural de los derechos humanos. Derecho y emancipación". *Pensamiento Jurídico* 2. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012: 88.

De Sousa Santos, Boaventura. *La globalización del derecho, los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

Diario El Clarín. “Cinco claves para entender el conflicto colombiano”. Bogotá, 7 de octubre del 2016.

Diario El Telégrafo. “Endurecen los requisitos para ingresar a Ecuador”. 21 de enero de 2009.

Diario El Telégrafo. “La cooperación entre Cuba y Ecuador es en doble vía”, 19 de diciembre de 2014.

Diario El Universo. “Ecuador regularizó a 300 haitianos en dos días”. 19 de febrero del 2010.

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco. Consultado el 6 de septiembre del 2017 en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>. Tomado de A. (1999), Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía, Alianza Editorial, Madrid.

Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. "Comunicado Oficial de 14 de julio del 2016". Julio del 2016.

Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa No. 014. “Ecuador requerirá carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos”. 13 de enero del 2013.

- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa s/n. “Ecuador solicita visa de turista a los cubanos desde el 1 de diciembre”. Noviembre de 2014.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín informativo “Entrada en vigencia acuerdo Ecuador-Perú regularizar situación migratoria y laboral”. enero del 2007.
- Ecuador Presidencia de la República. Correa Rafael. “Discurso de posesión del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado en el Mitad del Mundo”. 1 de mayo del 2018.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador de 1830*. Consultado en: https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf el 20 de noviembre del 2018.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1471*. Registro Oficial 490, 17 de diciembre de 2008.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 150*. Registro Oficial 39, 17 de marzo del 2007.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1635*. Registro Oficial 573, de 20 de abril de 2009.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1768*, 16 de junio de 2009.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 20*. Registro Oficial 39, 10 de junio del 2013.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 248*. Registro Oficial 130, 23 de febrero del 2010.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 980*. Registro Oficial 311, 8 de abril de 2008.
- Ecuador. *Decreto Legislativo 1899*. Registro Oficial 976, 20 de octubre de 1899.
- Ecuador. *Decreto Oficial 437*, 15 de enero del 2007.
- Ecuador. *Ley de Migración de 1971*. Registro Oficial 237, 10 de julio de 1971.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 938, 6 de febrero del 2017.
- Ecuador. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*”. Presidencia de la República del Ecuador.
- Echevarría, Julio. “La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en Ecuador”. *Iconos* n° 27 (2007): 27-35.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Boletín de prensa s/n. “Ecuador suprime requisito de carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos”. 20 de octubre del 2014.
- El Comercio. “La Senami es desconocida para la mayoría de migrantes”, 9 de enero del 2012.
- El Universo. “Repitió el eslogan de campaña “La Patria vuelve”, 15 de enero del 2007.
- Erazo, Paúl. “Ecuador pedirá visa a ciudadanos de nueve países de Asia y África”. *BBC News*. 7 de septiembre del 2010.
- Eric, Partridge. *Origins. A Short Etymological Dictionary of Modern English*. London: Routledge, 1958.

- Feline, Luisa. "Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador". *London School of Economics (LSE). Working Paper (2013): 188.*
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- FLACSO Ecuador. Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, "El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador"(2010):3.
- Foucault, Michel. *Discipline and Punish: the birth of a prison*. London: Penguin, 1991.
- García, Soledad. *Ciudadanía*. Diccionario de sociología. Alianza, Madrid.
- Goycochea, Alba, Franklin Ramírez. "Se fue ¿a volver?: Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España". *Iconos* nº 14 (2002): 24-29.
- Graeme, Hugo. "Migration, Development and Environment". *Oxford Monitor of Forced Migration* 2, nº1 (2012): 77-90.
- Herrera, Gioconda y Mosquera María Isabel. "Perfil Migratorio del Ecuador 2011". *Organización Mundial para las Migraciones (2012):63.*
- Herrera, Gioconda. "Informe Sombra Ecuador 2007." *Coalición para el seguimiento y difusión Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias.*
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC. "Entradas y Salidas de Extranjeros, según Continentes y Principales países de Procedencia o Destino. Periodo 2005-2010".
- Kant, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Editorial Alianza, 2004.
- Lloyd, Martin. *The Passport: The History of Man's Most Travelled Document*. Phoenix Hill: Sutton, 2013.
- Mármora, Lelio. 2010. "Modelos de gobernabilidad migratoria. la perspectiva política en América del Sur". *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Marshall, Theodore. "Citizenship and Social Class and Other Essays". *Cambridge: University Press* 15, 1950.
- Massey, Douglas. "Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium". *Oxford: Claredon Press (1998): 12-14.*
- Massey, Douglas, Hugo Graeme, Kouaouci A. *Theories of international migration: a review and appraisal. Population and development review.*

- Melish Tara. “La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School y CDES, 2003. Pág. 174.
- Michael, Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage, 1979.
- Micolta, Amparo . “Teorías y Conceptos asociados al Estudio de las Migraciones Internacionales”. *Trabajo Social* n°7 (2005): 68-69.
- Miralles, Horrach. “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”. *Revista Factótum* 6 (2018): 14.
- Nasimba, Rocío. *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa, entre el deber ser y el ser*. Corporación Editora Nacional, 2016.
- Ocampo, José Antonio. “El desarrollo, la economía y el conflicto”. *Revista CEPAL* (2003): 23.
- ONU Asamblea General. Declaración Universal de Derechos Humanos. París 10 de diciembre de 1948.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128, 118.
- Ramírez, Jacques (coor.). "Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador". *Cambios y Continuidades en América del Sur*. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia, 2017.
- Ramírez, Jacques. *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. IAEN, 2013.
- Ramírez, Jacques. “Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos; una mirada histórica de la política migratoria en el estado ecuatoriano”. *Historia Comparada de las Migraciones en las Américas*. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- Ramos, Patricia. “Migración peruana a Ecuador: ¿en espera de una regulación definitiva?”. "Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, 2011.
- Rawls, Jhon. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Roel, Peter, Wihelmina Jennissen. "Macro-economic Determinants of International Migration in Europe". Amsterdam: *Rozenberg Publishers* (2004): 101-103.
- Salter, Mark. "Making Things International". *Circuits and Motion University of Minnesota* (2015).
- Salter, Mark. "Rights of Passage: The Passport in International Relations". London: *Lynne Rienner Publishers* (2003).

- Sassen, Saskia. "The Global City: Strategic Site, New Frontier". *Contested Views on Urban Life*. Springer vs, 2018: 11-28.
- Servicio Jesuita a Refugiados. "Diagnóstico de la población haitiana en la ciudad de Quito, resultados cuantitativos". *Servicio Jesuita a Refugiados – Ecuador* (2013).
- Shelley, Louise. "Transnational Organised Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?". *Journal of International Affairs* 48 n° 2 (1995): 463-89.
- Skeldon, Ronald. *Migration and Development: a Global Perspective*. Essex: Addison Wesley Longman, 1997.