

La constitución ecuatoriana y sus contradicciones con la política migratoria respecto a los ciudadanos cubanos

The Ecuadorian Constitution and its contradictions with the immigration policy regarding Cuban citizens

Trosky Serrano Cayamcela*

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 5 de junio de 2018
Aceptado: 10 de agosto de 2018

Resumen

En el trabajo se analiza el papel de la política migratoria del Estado ecuatoriano en función de gestionar el flujo de migrantes cubanos en el período 2008 a 2017, así como enfrentar y resolver sus consecuencias negativas. El enfoque politológico, desde donde se aborda el problema y el uso de categorías de la Ciencia Política, permite formular y sistematizar conocimientos específicos en materia de fenómenos políticos, procesos y comportamientos institucionales. Al evaluar el papel de la política migratoria del Estado ecuatoriano e indagar en qué medida ha sido efectiva aquella política, en función de gestionar de manera segura el flujo de migrantes cubanos, se concluye que si bien el Ecuador evolucionó de un esquema restrictivo hacia una concepción humanista de gestión de la movilidad humana, ha resuelto de manera parcial el flujo de cubanos, logrando –mediante la imposición del visado para ingreso al país– disminuir el tráfico ilícito de personas de la referida nacionalidad.

Palabras clave

Cuba, Ecuador, migrantes, política migratoria.

Abstract

The paper analyzes the role of the State's migration policy Ecuadorian people in order to manage the flow of Cuban migrants in the period from 2008 to 2017, as well as face and resolve its consequences negative. The political approach, from where the problem is addressed and the use of categories of Political Science, allow to formulate and systematize specific knowledge in matters of political phenomena, processes and institutional behavior. In evaluating the role of the Ecuadorian State's immigration policy and to investigate to what extent that policy has been effective, depending on securely manage the flow of Cuban migrants, it is concluded that although Ecuador evolved from a restrictive scheme towards a humanistic conception of human mobility management, has resolved the flow of Cubans, achieving - through the imposition of the visa for entry into the country-, decrease the illicit traffic of people from the referred nationality.

Keywords

Cuba, Ecuador, migrants, migratory policy.

* Doctor en Ciencias Jurídicas, Abogado, Ecuador. troskysc@hotmail.com

Introducción

La comprensión del fenómeno de movilidad humana en toda su complejidad y la centralidad del ser humano en dicho proceso, hace referencia a una diversidad de realidades: distintos actores sociales que intervienen directa o indirectamente en ella, varios perfiles de las personas en movilidad (por edad, sexo, condición económica, educación, etcétera), múltiples causas que generan la decisión de migrar, diferentes proyectos de vida y experiencias diversas de salida, tránsito y llegada; así como diferentes marcos normativos y políticas que gestionan el hecho migratorio en los países.

Es obligación del Estado definir las políticas y normativas que rigen la movilidad humana de la población nacional o extranjera; este deber y atribución a la vez, es un hecho público y se materializa en un conjunto de decisiones y acciones que los Gobiernos adoptan para gestionar los procesos de movilidad humana en toda su complejidad e integralidad; en tal virtud, la dimensión política transversaliza y atraviesa el acto migratorio, en tanto permite estudiar las políticas de Estado que gestionan la movilidad de un país en un determinado tiempo y respecto de un segmento poblacional específico, así como entender las dinámicas del proceso migratorio, para lo cual es menester un análisis multidisciplinario desde el orden económico, social o cultural, profundizando así en su complejidad.

Ecuador ha transitado en su política migratoria desde un enfoque restrictivo y selectivo de securitización hacia una perspectiva de desarrollo humano de la movilidad humana.

El principio de ciudadanía universal y el derecho a la libre movilidad humana que alcanzaron jerarquía constitucional en la Carta Magna de Montecristi (Constitución de la República del Ecuador, 2008), articularon el desarrollo de políticas migratorias programáticas integrales que facilitaron el proceso de movilidad humana, garantizando seguridad, integralidad, libertad y derechos de las personas; no obstante en el período comprendido entre los años 2008 al 2017, coexistieron principios de rango constitucional y políticas de Estado de corte aperturista con normas restrictivas de las viejas leyes de Migración y Extranjería, vigentes desde

la década de los años 70 del siglo pasado y contradictorias con el mandato constitucional.

La oleada migratoria de cubanos a Ecuador, y en especial de aquellos que optaron por el tránsito hacia Estados Unidos, generó el incremento de la actividad de redes de traficantes de seres humanos, que obraron en todas las formas y rutas ya establecidas en Ecuador a partir de 1990, mismas que a pesar del endurecimiento de la pena establecida para el delito de *coyoterismo*; así como de los planes, programas, políticas y estrategias para desarticular a las bandas transnacionales que lucran de aquel delito, continuaron accionando y acrecentaron sus operaciones ilícitas con la demanda de miles de viajeros cubanos.

No fue sino hasta el suceso de la crisis migratoria del año 2015, denominada por varios investigadores como *oleada migratoria centroamericana*, que a pedido de los países que forman parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Estado ecuatoriano instauró la obligación del visado para la entrada de cubanos a su territorio.

Dado el carácter complejo, multicausal y multidimensional que supone la migración, hemos de procurar estudiarla desde varias perspectivas teóricas, dentro del prisma de la movilidad humana, que comporta una diversidad de realidades, cada una de las cuales admite en sí misma una pluralidad de elementos que comprenden las situaciones de emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno forzado, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

En aras de entender las características, imperativos y contradicciones de la política migratoria de Ecuador a la luz del principio de ciudadanía universal, iniciaremos realizando una breve retrospectiva sobre el devenir histórico del país a finales del siglo XX, como detonante del proceso de cambio que gestó la nueva Constitución, contrato social basado en los paradigmas del *Estado constitucional de derechos y justicia* y *el buen vivir*, que marcan la orientación jurídica y política de la Carta Magna, insertada en la corriente de derecho social.

En el Ecuador de finales del siglo XX, desde el retorno a la "democracia formal" en 1978, se habían confabulado los gobernantes y grupos de poder para traicionar a la patria y vender su soberanía, entregando a la nación como una colonia más de los Estados Unidos. "...Es inaudito que sigamos

siendo un país privilegiado por infinidad de riquezas y recursos naturales, donde muchos mueren de hambre y pocos viven de gula...”, sentenciaba desde la trinchera de la cultura el escritor e insigne intelectual Pedro Jorge Vera (citado por Serrano, 2017), haciéndose eco de tan desgarradora situación acontecida por la puesta en marcha de políticas de choque y ajuste estructural recetadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Así, llegada la década de los años 90 se exacerbó al pueblo ecuatoriano que expresó su indignación en las calles exigiendo “que se vayan todos” y recurriendo a la vía de la protesta popular, con la que logró entre 1997 y 2005, el derrocamiento de tres presidentes: Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997), Jamil Mahuad (21 enero del 2000) y Lucio Gutiérrez (20 de abril del 2005).

Las paradojas de la historia demuestran que es en los momentos de mayor crisis cuando surgen las más nobles utopías y, como escribió el genial poeta chileno Pablo Neruda (2004), “...es el espíritu de Bolívar, la fuerza eterna que nunca muere y despierta cada cien años cuando despierta el pueblo...”. Luego de haber tocado fondo en el fallido experimento neoliberal, se forjó en Ecuador una corriente esperanzadora de cambio en la que los sectores progresistas y de izquierda asumimos la obligación y el deber de entender “...el sentido del momento histórico...”, como enseñó en su clarividente concepto de revolución el Comandante en Jefe Fidel Castro (*Granma*, 2001) y apostamos por respaldar –desde un acuerdo programático– la candidatura del economista Rafael Correa Delgado y construir una amplia alianza, no para buscar privilegios ni prebendas personales, no para defender los intereses de los poderosos y estar humildemente a su servicio, sino precisamente para suprimir todo eso.

El 15 de enero de 2007 Correa asumió las riendas de Ecuador, dando inicio al Gobierno más largo y estable de la historia reciente del país. Con la mirada puesta en un cambio de las estructuras del Estado, bajo la proclama de la “revolución ciudadana” y sumando a favor un contexto regional abierto a desmontar el neoliberalismo y generar un nuevo modelo económico, se ganó la credibilidad de las masas populares y capas medias, con la convocatoria y conformación de una Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de Montecristi.

La Constitución ecuatoriana del año 2008

Frente a las constituciones débiles y retóricas, propias del constitucionalismo tradicional, cuando una Carta Magna es construida al calor de un proceso de cambio político y social, fruto de una Asamblea Constituyente comprometida con su pueblo, que plantea una Constitución amplia y vinculante, ella se convierte en una verdadera herramienta de soberanía popular que apuesta por la transformación social; y así, la fuerza de la razón y de un impostergable cambio se suman al derecho del pueblo a nombrar a sus asambleístas que integran el poder constituyente y el derecho de ser consultados y refrendar con su voto la aprobación de la Carta Magna, lo que da plena legitimidad formal y sustancial a la misma.

La Constitución aprobada y legitimada luego de un amplio debate ciudadano, mediante referendo en septiembre del 2008, es sin duda la más avanzada de la historia del Ecuador y una de las más progresistas del mundo, que se inserta en la corriente de derecho social. Los aspectos centrales presentes en la nueva Carta Magna son:

- El desarrollo sustentable o sostenible como modelo económico.
- La profundización de los derechos humanos y sus garantías.
- El fortalecimiento del Estado y la ampliación del régimen democrático.

En primer lugar, el modelo de desarrollo formulado en la Constitución de 2008, en el Título VI del Régimen de Desarrollo, señala como su misión el Buen Vivir, que es una clara toma de posición por el desarrollo sustentable.

En segundo lugar, la nueva Constitución se orienta de manera privilegiada a la profundización de los derechos humanos y establece por primera vez, en la historia de la humanidad, los derechos de la naturaleza.

En tercer lugar, se instauran normas constitucionales para recuperar el Estado de Derecho y su institucionalidad, de tal manera que este reivindique su autoridad y legitimidad en la sociedad y tenga la fortaleza y la capacidad para regular la economía, redistribuir la riqueza y generar servicios sociales universales de calidad.

Nuevos paradigmas en la Constitución de Montecristi

Dos grandes paradigmas se construyen en la nueva constitución ecuatoriana, el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia y el paradigma del Buen Vivir como régimen de desarrollo.

El paradigma central que establece la Carta Magna de Montecristi (Constitución de la República del Ecuador, 2008) es declarar en su Artículo 1 que: "...El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...".

A la hora de analizar esta definición fundamental se colige que la constitucionalidad es el pilar fundamental del acuerdo político de la sociedad y que por tanto toda actuación estatal debe subordinarse a la Constitución como fuente normativa principal. En el modelo garantista que impone la Carta Magna de Montecristi –orientada hacia la corriente del neoconstitucionalismo–, el paradigma del Estado constitucional, no es otra cosa que una doble sujeción del derecho a la Constitución. Además, el Estado constitucional de derechos supone que el ente estatal es garante de ellos y que su obligación primordial es precautelar la vigencia y ejercicio de los derechos.

De la estructura en la que se conforma la Carta Magna del 2008 en sus 444 artículos, se diferencia claramente la parte dogmática y la parte orgánica, teniendo primacía la parte dogmática, 73 artículos están dedicados a exponer derechos y 152 a garantizar y crear los mecanismos necesarios para tutelar y proteger su efectivo ejercicio.

Con meridiana claridad la Constitución en el Art. 11, que versa sobre los principios que rigen el ejercicio de derechos, manda que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, que todos los principios y derechos en ella consagrados son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía, que los derechos y garantías establecidos en la Constitución son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial y que por tanto será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza son titulares de los derechos garantizados y reconocidos en la Constitución. La clasificación de derechos reemplaza a la clásica definición de derechos económicos, sociales y culturales por los derechos del buen vivir, a la de los derechos civiles por los derechos de libertad, a los derechos colectivos por los derechos de los pueblos, a los derechos políticos por los derechos de participación, a los derechos del debido proceso por los derechos de protección y a los derechos de grupos vulnerables por los de personas y grupos de atención prioritaria.

En los Derechos del Buen Vivir encontramos como nuevos derechos los derechos al agua y a la alimentación, además del derecho al ambiente sano en su dimensión de derecho individual y colectivo, así como los derechos a la comunicación e información, a la cultura y la ciencia, a la educación, a la vivienda, a la salud, al trabajo y a la seguridad social.

Los Derechos de las Personas y Grupos de atención Prioritaria incluyen a los derechos de adultos mayores, jóvenes, mujeres embarazadas, niños y adolescentes, personas con enfermedades catastróficas y se incorpora en este título a los derechos de movilidad humana.

Los Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades desarrollan los derechos colectivos de los pueblos indígenas y en un concepto amplio los derechos del pueblo afroecuatoriano y montubio.

Derechos de participación, no solamente comprenden el elegir y ser elegidos con participación paritaria de mujeres y hombres y con la novedad de dar derecho al voto a los integrantes de la Policía y las Fuerzas Armadas y voto facultativo a los extranjeros residentes en Ecuador, a los ecuatorianos que viven en el exterior y a los jóvenes entre 16 y 18 años de edad; se incluye también el derecho a presentar proyectos de iniciativa popular, a ser consultado, a fiscalizar los actos del poder público y a ejercer la revocatoria del mandato contra los funcionarios de elección popular.

En referencia a los Derechos de Libertad, se garantiza el derecho a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad y no discriminación, a la libertad de expresión y opinión del pensamiento, a la libertad de conciencia y religión, el derecho de

asociación, el derecho de transitar libremente por el territorio nacional, el derecho al honor y al buen nombre, derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal.

Los Derechos de la Naturaleza generan una verdadera innovación a nivel mundial en cuanto se logra una sistematización normativa del derecho ambiental que contempla al ambiente como un derecho fundamental orientador del modelo de desarrollo y considera a la protección del mismo como un deber del Estado, una responsabilidad ciudadana y un elemento de profundización de la democracia y de la cultura ciudadana hacia la adecuada utilización de los recursos naturales. En el artículo 10 de la Carta Magna se declara a la naturaleza como sujeto de derechos y en los artículos 71 y 72 constan como derechos de la naturaleza o Pachamama: El respeto integral a su existencia, al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura y procesos evolutivos; el derecho a su restauración y a la aplicación de medidas de precaución y restricción de actividades que puedan conducir a la destrucción de ecosistemas o alterar permanentemente sus ciclos naturales.

Finalmente en los Derechos de Protección (artículos 76 y 77) se incluyen las normas del debido proceso, entre las que se consagran entre otras garantías fundamentales: la presunción de inocencia, el principio de legalidad, el derecho a la defensa, el derecho a un juicio justo, el indubio pro reo, la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, el derecho a recibir resoluciones de los poderes públicos debidamente motivadas, con los principios jurídicos en que se funda y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, el derecho a recurrir un fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Como se ha planteado, el Buen Vivir (*sumak kawsay*), es un concepto paradigmático incorporado en la Constitución del 2008, que significa una forma de vida en donde hay un equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza; es un desafío que implica el ejercicio de los derechos de las personas y el respeto a los derechos de la naturaleza para la preservación de su equilibrio. Se convierte en un nuevo paradigma y modelo de desarrollo para superar el neoliberalismo y promover el desarrollo sostenible, basado en una estrategia incluyente,

sustentable y democrática, que incorpore actores y territorios históricamente excluidos de una redistribución equitativa de recursos.

El proceso de reforma democrática del Estado para transitar hacia un Estado constitucional de derechos y de justicia, plurinacional e intercultural y hacia la sociedad del Buen Vivir, propone una estrategia nacional para generar un nuevo pacto de convivencia entre las personas y los sujetos políticos, eliminar las brechas que separan a los ecuatorianos y dejar atrás los principios de una sociedad liberal utilitaria que desconoce derechos y libertades.

El principio de ciudadanía universal

Del clásico concepto sociológico de ciudadanía manejado por Thomas H. Marshall en su obra *Ciudadanía y clase social* (1950), que se refiere al estatus del que gozan los miembros de una sociedad por el hecho de ser ciudadanos y que comprende derechos: civiles, políticos, económicos y sociales –que no poseen quienes no tienen el estatus de ciudadano–, con el principio de ciudadanía universal, se avanza hacia una evolución de aquella noción, con una visión más integradora y menos excluyente, que pretende borrar la línea divisoria entre extranjeros y nacionales; tanto más cuanto que, sin reemplazar o desaparecer a la ciudadanía nacional, busca garantizar los derechos asociados a la movilidad humana.

En su origen teórico, la *ciudadanía universal* como principio garantista de los derechos humanos, no es un concepto nuevo, pues ha sido trabajado y aceptado en el ámbito internacional, vinculado con la universalidad e irrenunciabilidad de los derechos humanos, e inspirado además en un modelo kantiano.

La ciudadanía universal ha sido denominada cosmopolita por Boaventura de Sousa Santos (2004), cuando al construir una nueva teoría de la democracia, sugiere revalorizar el concepto de ciudadanía, pues si en la teoría democrática es posible una repolitización global de la práctica social y del campo político para crear nuevas oportunidades, para ejercer nuevas formas de democracia y ciudadanía, en el empoderamiento de la ciudadanía es necesaria la obligación política horizontal entre ciudadanos, la participación y la solidaridad

concretas en la formulación de la voluntad general, como herramientas susceptibles de fundar una cultura política, así como una nueva calidad de vida personal y colectiva. En virtud de lo dicho, no se puede concebir la existencia de ciudadanos de primera y de segunda, por la sola diferencia de la nación en la que les tocó nacer, pues el ser humano por su condición de tal es sujeto de derechos y en esa virtud a la ciudadanía universal o cosmopolita hemos de entenderla como la prerrogativa que tiene toda persona, para poder gozar de sus derechos por su sola condición de ser humano y desplazarse por el mundo sin restricciones.

Cabe entonces debatir, redefinir y reconstruir el concepto de ciudadano desde un marco de reconocimiento de derechos de las personas en general, independientemente de su calidad o condición migratoria, origen étnico, social o cualquier otra característica no esencial al ser humano. El citado concepto debe servir de referente para el ejercicio eficaz de los derechos de las personas independientemente de su origen patrio, pues el concepto nacional de la ciudadanía ha sido uno de los principales obstáculos para el logro de la igualdad entre las personas.

En todo caso, sin pretender ensayar conceptos en torno a tan complejo tema, diremos solamente que entre las características más importantes de los derechos que conlleva la ciudadanía universal, no pueden dejarse de mencionar las siguientes:

- Son universales, porque pertenecen a todas las personas, independientemente de su sexo, edad, posición social, creencia religiosa, filiación política, origen familiar, etnia o condición económica;
- Son preexistentes, porque han surgido como una demanda de la humanidad y están garantizados internacionalmente, e incorporados a la legislación de cada Estado;
- Son necesarios, porque sin ellos las personas no pueden vivir dignamente como seres humanos, por tanto, precautelan la dignidad del ser humano;
- Son inviolables, irrenunciables e interdependientes, porque si alguien los vulnera o amenaza comete un acto injusto; y
- Son inmanentes a todo ser humano por su condición de tal, lo que implica su portabilidad independientemente de su condición migratoria.

Es posible pensar en nuevas formas de ciudadanía. Sin olvidar la posición central del Estado en la configuración de las relaciones sociales de producción, es necesario mirar a los Estados como garantes de derechos ciudadanos y en tal virtud reafirmar que la razón de ser y de existir de los Estados, es la de asegurar la protección de los derechos humanos fundamentales de todas las personas en su territorio, independientemente de la nacionalidad o estatus migratorio que tengan aquellos seres humanos.

El reconocimiento constitucional del principio de ciudadanía universal supone que el Estado ecuatoriano aprendió de su propia historia. Un país que vio salir a millones de personas en busca de mejores condiciones de vida, a quienes se les sometió a constantes violaciones de derechos por su situación de irregularidad migratoria. Es coherente y justo mirar a las personas en movilidad humana como en una suerte de espejo, en el que los otros que llegan son el reflejo de los ecuatorianos que partieron.

El principio de ciudadanía universal incorporado en la Carta Magna de Montecristi, constituye un nuevo paradigma que procura la libre movilidad humana sin fronteras. En coherencia con este principio, la Carta Magna reconoce a la migración como un derecho y elimina la categoría discriminatoria de ilegal, utilizada para las personas extranjeras residentes en el país de manera irregular o carente de la documentación exigida para su ingreso o permanencia, y dispone además que los extranjeros que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las nacionales del país.

El Art. 416 numeral 6 de la Constitución, consagra, como ya se dijo en líneas precedentes, que el principio de ciudadanía universal coexiste y va de la mano con el derecho a "...la libre movilidad humana, 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..." (Constitución de la República del Ecuador, 2015).

En tal virtud, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que es un marco normativo que al igual que la Constitución, desarrolla el principio de ciudadanía universal como eje de la supremacía de las personas en calidad de sujetos de derechos, en su artículo 2 concibe a la ciudadanía universal como: "...

El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero..." (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017).

Hoy en día el principio de ciudadanía universal mantiene plena actualidad y genera debate a nivel mundial, pues mientras en la legislación ecuatoriana se ha alcanzado la compatibilidad y coexistencia entre la ciudadanía nacional de los ecuatorianos y la ciudadanía universal de todos los seres humanos del mundo, que son sujetos de derechos y obligaciones en condiciones de igualdad para con los nacionales, en la academia europea renombrados investigadores como el francés Étienne Balibar desde la filosofía política y el italo-francés Luigi Ferrajoli desde la filosofía del derecho, se adscriben a la tesis de la progresiva asunción de una ciudadanía universal, basada en la simple residencia y en la idea, en definitiva, de que en cuestión de reconocimiento de derechos "los que viven en un lugar son de ese lugar" (Balibar, 2003), llegando a proponer la eliminación de la ciudadanía nacional que a juicio del tratadista Luigi Ferrajoli, colisiona y pone en crisis a la universalidad de los derechos, por lo que discurre que la exigencia más importante que proviene hoy de cualquier teoría de la democracia que sea congruente con la teoría de los derechos fundamentales es alcanzar –sobre la base de un constitucionalismo mundial ya formalmente instaurado a través de las convenciones internacionales, pero de momento carente de garantías– un ordenamiento que rechace finalmente la ciudadanía, suprimiéndola como estatus privilegiado que conlleva derechos no reconocidos a los no ciudadanos o al contrario, instituyendo una ciudadanía universal (Ferrajoli, 1999).

Imperativos y contradicciones de la política migratoria ecuatoriana en torno a los ciudadanos cubanos

El hecho de contar con una Constitución innovadora y de vanguardia que consagra el principio de ciudadanía universal y el derecho a la libre movilidad humana, no necesariamente significa que

Ecuador haya logrado el ejercicio efectivo de protección y restitución de derechos de las personas que se encuentran en proceso de movilidad, mediante leyes, normas y políticas públicas integrales que faciliten estos procesos y garanticen la seguridad, integridad, libertad y respeto a los derechos humanos de los migrantes.

No cabe duda de que la Constitución de la República de Ecuador es un referente en el reconocimiento de derechos humanos. Sin embargo, en el contexto de la vigencia del principio de ciudadanía universal y el derecho de libre movilidad humana, se dan numerosas tensiones en relación con el real ejercicio de este derecho, máxime cuando la libre movilidad se ha visto deslegitimada por el contenido de normas que contradicen su esencia.

Para efectos del presente análisis es pertinente el estudio de la normativa migratoria vigente en el período que va del año 2008 al 2017; así como una mirada a la Ley de Movilidad Humana publicada el 6 de noviembre de 2017 y sus concordancias y desencuentros con la ciudadanía universal.

La Ley de Migración –dictada por un gobierno de facto en 1971– y que en lo principal regulaba los procedimientos de control para el ingreso, permanencia y salida de personas ecuatorianas y de otras nacionalidades al territorio nacional; y la Ley de Extranjería, de 1971, que describía los tipos y categorías migratorias para la admisión de personas al Ecuador, se construyeron desde la perspectiva de un aperturismo segmentado con enfoque de control y seguridad nacional, que primaba en el surcontinente en un contexto regional plagado de dictaduras militares.

Cuando se expidió la Ley de Extranjería se impuso un discriminatorio enfoque a través de la clasificación de los inmigrantes entre deseables y no deseables, con la tesis de la migración selectiva que propicia el ingreso y permanencia al país de personas que aporten al desarrollo económico, social y cultural (Art. 11). Se clasificó el ingreso y permanencia en Ecuador de personas de otros países en dos categorías: Los inmigrantes integrados legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas y los no inmigrantes con domicilio en otro Estado que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse (Art. 10 y 12). Como bien afirma el investigador Eduardo

Domenech: "...Que los migrantes, según las coyunturas históricas y sociales, sean concebidos como deseables o indeseables, o que algunos flujos migratorios sean leídos en términos positivos o negativos, destacando sus ventajas o desventajas, sus cargas o contribuciones, revela la dimensión político ideológica de la migración..." (Domenech, 2012, p. 66).

Al entrar en vigencia la Ley de Movilidad Humana, de forma expresa se derogan La Ley de Migración, Ley de Extranjería, Ley de Documentos de Viaje y Ley de Naturalizaciones; así como las normas de otros cuerpos legales que vulneran los derechos de las personas en movilidad, contemplados en la Constitución.

A no dudarlo, la Ley de Movilidad Humana es un cuerpo normativo avanzado que procura afianzar el principio de ciudadanía universal y brindar garantías para el ejercicio del derecho a la libre movilidad humana; sin embargo, persisten en su texto falencias en el tratamiento jurídico a las personas extranjeras, en los siguientes ámbitos: las disposiciones que contradicen el principio de igualdad y no discriminación, las que mantienen una orientación securitista y de control, y las que atentan contra la prohibición de criminalización de la migración.

En lo que respecta al principio de igualdad y no discriminación, la definición de persona extranjera en el Ecuador que contiene la Ley de Movilidad Humana en el artículo 3, se vuelve excluyente en el artículo 42 cuando hace referencia a que: "...se encuentre en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente..."; lo que hace colegir que para ser persona extranjera en el Ecuador se debería tener un estatus de regularidad (2017).

Por otra parte, a la comunidad suramericana se le reconoce una forma exclusiva de regularización e inclusive la exención del pago de multas y otras sanciones pecuniarias por su condición migratoria, como reza en el artículo 89. De esta manera, desde la misma ley se hace una discriminación positiva en favor de un grupo de personas que habitan en la parte sur del continente, para quienes resultará más fácil acceder a la regularización de su condición migratoria.

Adicionalmente, la Ley de Movilidad Humana manda en los artículos 52, 55, 61 y 64, la obligación de toda persona de otra nacionalidad en el territo-

rio ecuatoriano de contar con un seguro público o privado, disposición que no tiene fundamento constitucional y que contradice el principio de igualdad y no discriminación.

En segundo lugar, el enfoque securitista y de control se mantiene en múltiples disposiciones, que posibilitan acciones por parte de las autoridades a cargo del control migratorio. La Ley de Movilidad Humana (2017) invoca varias veces el enunciado: "...No ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano...", tanto para obtener la residencia temporal o permanente según los artículos 61 numeral 4 y 64 numeral 4, como en calidad de impedimento para naturalizarse de conformidad a las reglas del artículo 79 numeral 3; así como para ser admitido en el territorio nacional al tenor del artículo 137 numeral 6.

Finalmente, en cuanto a la prohibición de criminalizar la migración, la Ley referida recurre a varias formas de sanción. La más grave de ellas es la penalidad por encontrarse en condición migratoria irregular, pues en lugar de conminar a las personas a regularizarse, la respuesta del Estado es la salida "voluntaria" del país, en aplicación del artículo 142 y posteriormente el inicio del proceso de deportación, como consta en el artículo 143.3, además de lo cual se impone el pago de una sanción económica.

El Ecuador ha promovido, además, herramientas de integración regional dictadas en el marco del Foro Andino de Migraciones y la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Históricamente la comunidad andina logró posicionar la migración como un tema fundamental en la política internacional de los países que la integran, desarrollando el concepto de *ciudadano andino* y estableciendo la libre movilidad entre Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, mediante la implementación de la tarjeta andina (que rige desde 1996). El primer espacio multilateral de construcción de políticas ha sido el Foro Andino de Migraciones, centro de debate y concertación de la política migratoria que surgió en el 2008, como propuesta de Ecuador durante su Presidencia Pro-Témpore en la Comunidad Andina; fruto de este esfuerzo colectivo surge el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM), que define principios básicos y lineamientos estratégicos que orientan las acciones regionales.

Por su parte, la Conferencia Sudamericana de Migraciones constituye la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales.

En la IX Conferencia realizada en Quito en el año 2009, los países miembros se comprometen a garantizar a las personas migrantes intrarregionales el ejercicio de los mismos derechos que se exige para las y los ciudadanos sudamericanos en los países de tránsito y destino fuera de la región.

La UNASUR, en el marco del Consejo de Cancilleres realizado el 25 de noviembre del 2016, con un impacto de integración regional proclamó la *ciudadanía sudamericana* que fomente el respeto, la igualdad y el ejercicio de derechos para todas las personas del mundo que cruzan las fronteras de la región, a la par que encaucen medidas de protección internacional contra la trata y tráfico ilícito de personas.

En lo que respecta a la política pública, investigación asume el concepto de Arzubíaga (2001, p. 163) que señala: "...Entendemos por política pública, un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil...", al tiempo que la clasificación de las políticas migratorias encuentra su enunciación más acertada en Mármora (2004) que las divide en programáticas y coyunturales; donde las primeras son la respuesta del Estado en el contexto de un proyecto político, económico o social, y las otras son la reacción del aparato estatal frente a la presión migratoria del momento; así como el mismo autor, según la intención de la política migratoria, que atenderá al objetivo que se propone cumplir con su implementación, plantea que esta puede ser de retención, promoción, regulación o incorporación de migrantes.

El Estado ecuatoriano, en ejercicio de la potestad que tiene conforme al derecho internacional y a la legislación del país, para intervenir en el desarrollo de los procesos de movilidad humana dictando normas, políticas, planes, programas y procedimientos, ha promovido en favor de la aplicación del principio de ciudadanía universal, políticas programáticas de gestión de la movilidad

humana, orientadas por los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017; así como conformó –en el año 2013– por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, una Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, encargada de plantear las políticas públicas sobre movilidad, formuladas a partir de un enfoque basado en derechos, que pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos.

La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) (2014) definió 16 políticas orientadas hacia la protección y restitución de derechos de las personas en situación de movilidad humana, que son un valioso esfuerzo institucional que apuesta a la adecuación y concordancia de la normativa existente, en función de los derechos consagrados en la Constitución y de las realidades que conlleva el hecho migratorio. La ANIMHU contempló en todas sus fases la universalidad, la inalienabilidad y la interdependencia de los derechos, la igualdad y no discriminación, teniendo como enfoque transversal las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades, con el fin de conjugar acciones afirmativas y medidas de largo aliento para eliminar situaciones de vulnerabilidad a grupos de atención prioritaria en situación de movilidad humana.

En la Política No. 15 sobre Trata y Tráfico de Migrantes, desarrolló entre otros lineamientos: Promover la elaboración de protocolos y otras formas de coordinación interinstitucional a nivel regional o internacional que permitan mejorar la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos de trata y tráfico de migrantes; fortalecer y crear programas estatales de atención y protección integral a las víctimas de trata y tráfico de personas; así como promover la armonización a nivel regional de las normas penales que sancionan los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas para su efectivo juzgamiento y sanción.

Si el derecho a migrar implica un acto de voluntad del ser humano y un ejercicio pleno de su libre movilidad, el deber del Estado, manifiesto en las políticas antes precisadas, se convierte al mismo tiempo en una obligación de prestación y prohibición de lesión; obligación tanto para proteger al ser humano en condición de movilidad e impedir que terceros interfirieran en el ejercicio de sus derechos, como obligación para asegurar que en

virtud del principio *pro homine*, aplicado en materia de derechos humanos, se asegure que el migrante goce en Ecuador de los mismos derechos y beneficios que los nacionales del país, estando prohibido al aparato estatal vulnerar o tolerar que se vulneren o lesionen esos derechos.

Si la presente investigación tuviera como prisma de análisis la inconsistencia de las políticas del Estado ecuatoriano que se contradicen con el principio de ciudadanía universal y el derecho de libre movilidad humana, consagrados por la Constitución, en estricto derecho se agotaría la reflexión, invocando a la aplicación de las normas de la Carta Magna ecuatoriana que versan sobre la supremacía de la Constitución y que constan en el artículo 424, que de forma clara e inequívoca manifiesta: "...La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica..." (Constitución de la República del Ecuador, 2015).

Sin embargo, cuando se busca estudiar la gestión del proceso de movilidad humana desde la política, es posible entender la coexistencia de normas jurídicas y políticas migratorias que contradicen al principio de ciudadanía universal y al derecho a la libre movilidad humana. La denominada política criminal que busca combatir el tráfico de seres humanos con los medios que brinda el Estado de Derecho, es un elemento central de análisis puesto que en Ecuador, el flagelo del tráfico de personas, denominado también *coyoterismo*, que se multiplicó de forma alarmante en las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado y detonó con la oleada migratoria de la crisis financiera de 1999-2000, por una reacción causa-efecto, demandaba del Estado una respuesta penal para sancionar tan alarmante delito.

Fue en el año 1998, en una reforma a la Ley de Migración que se introduce por primera ocasión en la legislación ecuatoriana una sanción al tráfico ilegal de personas, la Ley reformativa al Código Penal lo incorpora en el año 2000 y en una nueva reforma del año 2002, se describe este tipo penal dentro del delito de estafa –con una pena de tres a seis años–, para quien cometiere esta clase de defraudación. Una posterior reforma al Código Penal

que data del año 2006 considera al delito de tráfico de personas dentro de los delitos contra la seguridad pública y lo sanciona en el Art. 440. 2. 1 con una pena de hasta 8 años, para finalmente en el Art. 213 del Código Orgánico Integral Penal crear un tipo penal específico de tráfico ilícito de migrantes, que detalla los actos típicos antijurídicos y culpables que condenan según la gravedad del delito, de 7 a 10 años, de 10 a 13 años y de 22 a 26 años en los casos que se produjere la desaparición o muerte de la persona.

Plasmada mediante ley una política de Estado, de aquellas que los juristas denominan "política criminal", porque problematiza el delito y formula normas de carácter preventivo y represivo para castigarlo, se nota a las claras que existe un endurecimiento del tipo penal que sanciona el referido ilícito. Y así, cuando el Estado ecuatoriano resuelve en diciembre del año 2015 establecer como régimen de excepción al principio de libre movilidad humana, la política de visado para los ciudadanos cubanos, reacciona frente a una crisis humanitaria que obligó a no perder de vista al tráfico ilegal de personas del que estaban siendo víctimas en Ecuador, miles de ciudadanos cubanos que habían ingresado al país con el afán de proseguir la ruta migratoria hacia los Estados Unidos de América y que en noviembre del 2015 se hacieron en Costa Rica, Panamá y Nicaragua en un número de 6 000, 1 200 y 2 000 personas, respectivamente.

Prevaleció una política de Estado creada para la persecución al delito de tráfico ilegal de personas con la regla normativa del Art. 213 del Código Orgánico Integral Penal, que concuerda con la política sobre trata y tráfico de personas, de la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana y se impuso por sobre el principio de ciudadanía universal consagrado en el Art. 416 numeral 6 de la Constitución y el Art. 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Se puede señalar brevemente que se distinguen dos momentos en la vigencia y evolución del derecho a la libre movilidad humana presente en la Carta Magna de Montecristi:

1. El primero que va desde el año 2008 hasta el 2015 y que está caracterizado por un conjunto de regulaciones dictadas por parte de Ecuador y Cuba para gestionar la movilidad de los cubanos; en el caso del gobierno ecuatoriano

mediante una política de apertura de fronteras y la suspensión del visado como requisito de entrada al país, autorizando el ingreso libre de extranjeros y su permanencia hasta por 90 días; en tanto Cuba aprueba el Decreto-Ley 302 del 11 de octubre del 2012 que reforma la Ley de Migración y el Decreto 305 de igual fecha que modificó el Reglamento de la Ley de Migración; normas que están en consonancia con la aplicación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y en especial el lineamiento No. 265 que establece: "...estudiar una política que facilite a los cubanos residentes en el país viajar como turistas..." (Piñeiro, 2015, p. 3) crearon un marco legal de apertura hacia la movilidad humana de ciudadanos cubanos.

2. El segundo momento, que podemos denominar de cierre de fronteras, que transcurre a partir de diciembre del 2015, cuando Ecuador instaura la obligatoriedad del visado para ciudadanos cubanos, como consecuencia de la crisis humanitaria acontecida en noviembre del antedicho año, que demandó la convocatoria urgente del Sistema de Integración Centroamericana en San Salvador, donde Ecuador participa como país invitado y se analiza la problemática de movilidad humana, coligiendo que todos los ciudadanos cubanos que se encontraban en las fronteras de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, habían ingresado por Ecuador.

Migración irregular: utilización de Ecuador como ruta para llegar a Estados Unidos

El relato de la historia de la movilidad humana de cubanos al Ecuador, no responde a un solo patrón de conducta y bien se puede anotar que los pioneros de la migración durante el bienio inicial de vigencia de la política de fronteras abiertas, no llegaron a Ecuador con el preconcebido propósito de convertirlo en un país de tránsito, pues de ser así no se explicaría la concentración demográfica de cubanos en dos barrios de las principales ciudades del Ecuador, como son La Florida en Quito y El Paraíso en Guayaquil, donde existían emprendimientos comerciales de propiedad de migrantes cubanos, como restaurantes, tiendas, bares, agen-

cias de envío de encomiendas, almacenes de venta de ropa, etcétera.

No son pocos los testimonios de vida de cubanos que en un primer momento buscaron establecerse en Ecuador y en efecto vivieron dos o tres años en el país, "probando suerte" en varias actividades en el mercado laboral de una nación pequeña, que si bien había logrado en el período 2007 a 2017 implementar políticas sociales para sacar a un millón y medio de ecuatorianos de la pobreza, con la aplicación de medidas como el bono de desarrollo humano y la gratuidad de la educación y de la salud, que puso en marcha además políticas para cambiar la matriz productiva de una economía rentista y dependiente de la extracción petrolera, que logró tener la tasa de desempleo más baja de la región sur del continente, que bajó del 10% en 2006 al 5,2% en 2017; no alcanzó sin embargo a consolidar una política salarial acorde al elevado costo de la canasta familiar. En tal virtud, esa nación presentaba limitaciones de inserción social y laboral, derivadas de las pocas oportunidades de trabajo, con bajos e insuficientes sueldos para saldar las numerosas necesidades económicas que atender, los proyectos de larga estancia de cubanos en Ecuador se fueron diluyendo, en especial para los migrantes que no poseían título profesional, pues dejaba de ser una alternativa rentable.

De acuerdo con Sayad (1998), un inmigrante es esencialmente una fuerza de trabajo, ya que es el trabajo el que da nacimiento al mismo, el que lo hace existir y la razón por la que es justificada su estadía o, por el contrario, la que determina la frustración de su proyecto o el cambio de estrategia migratoria; entonces, en tanto fuerza de trabajo, esta es provisoria, temporaria, en tránsito.

No puede quedar este análisis exento del efecto multiplicador y movilizador que formó entre los migrantes cubanos avecindados en Ecuador, el rumor de que como parte de los acuerdos bilaterales del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, existía la voluntad del presidente del país del Norte, de derogar la política de pies secos-pies mojados y terminar con el trato preferencial y de migración favorecida aplicada durante décadas hacia los cubanos.

Finalmente incide también la existencia de una numerosa e influyente comunidad diaspórica cubana en Estados Unidos que en el sistema de ca-

denas parentales promueve el “efecto llamada”; así como la presencia en Ecuador de redes de tráfico de personas, estructuradas desde la década de los años 90 del siglo pasado, que entre 1999 y 2006 fueron el nexo principal para movilizar de forma irregular a más de un millón de ecuatorianos hacia Estados Unidos a cuya costa amasaron grandes fortunas e instauraron organizaciones delictivas transnacionales con redes constituidas en cada uno de los países de paso; tanto más cuanto que, no faltaron traficantes de seres humanos, conocidos en Ecuador como “coyotes”, que hasta adquirieron bienes inmuebles en países como Guatemala y México, para alojar a las personas durante la ruta migratoria.

Según testimonios de decenas de víctimas del delito de tráfico de personas, en procesos penales impulsados por la Fiscalía del Ecuador, conocemos que antes de la década de los noventa del siglo pasado, la ruta migratoria desde Ecuador hacia Estados Unidos era bastante más simple de lo que es ahora, pues implicaba viajar de manera regular y con visa hasta México y contactar con “coyotes” o “pasadores” en Tijuana para cruzar la frontera.

Dos décadas más tarde, con el discurso hegemónico y la política de “seguridad antiterrorista” impuesta por Estados Unidos a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, que justificó el endurecimiento de la política migratoria en el país del norte y en buena parte de las naciones de tránsito: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México, que fortalecieron sus estrategias de control y restricción migratoria, se complejizó el éxodo y en tales circunstancias, si el viaje hasta Centroamérica o México ya no podía ser cubierto por avión, otra vía posible sería hacerse a la mar en barco por el océano Pacífico, desde pequeños puertos pesqueros ecuatorianos en dirección a las costas centroamericanas –de preferencia a Guatemala–, donde los “coyotes” aguardarían para guiar el cruce de la frontera con México.

En el año 2000 ya aparecen personas de otras nacionalidades, utilizando la vía marítima desde las costas ecuatorianas en su intento de llegar a Estados Unidos, no solo peruanos, colombianos y latinoamericanos, sino de otras latitudes distantes como chinos, hindúes y nepaleses.

Por información de varias personas que realizaron el referido viaje; salir del Ecuador con un co-

yote “recomendado por algún familiar o amigo”, da a los emigrantes cubanos una suerte de confianza inicial, pues si alguien más ya lo hizo, significa que es posible arriesgarse. Al ser tan escasa la información y tan aventurada y peligrosa la situación por la que tienen que atravesar aquellos que acuden a las redes de tráfico de personas, son siempre las cadenas parentales y redes cercanas al migrante quienes alertan sobre el viaje, dan indicaciones sobre los puntos de mayor riesgo como la travesía en alta mar, el cruce de fronteras o el camino por el desierto de la frontera mexicana, etcétera.

Los migrantes cubanos se han sumado, en definitiva, a las diferentes formas de migración irregular establecidas y estructuradas desde hace años en Ecuador; hay quienes cruzan por tierra la frontera entre Ecuador y Colombia por considerar esta alternativa más segura y económica para proseguir el periplo; así como otros, zarpan desde las costas ecuatorianas en pequeñas y riesgosas embarcaciones, para acercarse hacia países de centro América. En el barrio La Florida de la ciudad de Quito, los cubanos conocían que un traslado puede costar entre \$ 6 000 y \$ 9 000, en dependencia de la ruta escogida.

A juzgar por las cifras, del 2008 al 2013 la Dirección Nacional de Migración del Ecuador, registró el arribo de 106 371 cubanos y la partida de 97 923 hacia la frontera con Colombia (El Comercio, 2016).

Datos difundidos en Panamá revelan que los inmigrantes cubanos penetran a ese país por la zona selvática del Darién, atravesando territorio colombiano dominado por grupos armados y expuestos a robos, extorsiones, violaciones e incluso fallecimientos, luego se dirigen a Costa Rica y más tarde sortean las fronteras de Nicaragua, Guatemala y México para proyectarse hacia su destino final a Estados Unidos.

Como antecedente de la crisis humanitaria acontecida en Centroamérica a finales del año 2015, podemos hacer referencia a la política dictada en abril del 2014, por el Gobierno ecuatoriano que dejó de solicitar la carta de invitación, como requisito para el ingreso de cubanos, lo cual, sumado al rumor de la derogatoria de la política de pies secos-pies mojados, por efectos del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, elevó significativamente el número de personas que viajaron a Ecuador en los años

2014 y 2015, quienes en su mayoría optaron por proseguir el tránsito hacia Estados Unidos.

Cuando en los meses de mayo y octubre del 2015 las autoridades costarricenses desarticularon una banda que se dedicaba al tráfico de personas, los migrantes cubanos se empezaron a aglutinar en la frontera de Paso Canoas.

Se tiene noticia de que los migrantes contactados por coyotes "...atravesan la frontera entre Ecuador y Colombia, posteriormente viajan a través del océano Pacífico hasta llegar a Panamá (...) son trasladados vía terrestre hasta Paso Canoas, por donde ingresan a Costa Rica (...). En la frontera con Nicaragua eran recibidos por otros grupos que continuaban con ellos en el recorrido hacia México. Los traficantes cobran entre \$ 7 000 y \$ 15 000 por la travesía..." (El País, 2015).

En el año 2014, la Dirección de Migración de Costa Rica emitió una resolución al tenor de la cual, el Gobierno otorgaría un salvoconducto de 48 horas a los cubanos migrantes, para que cruzaran el país hacia Nicaragua pero esta última Nación, en noviembre del 2015 cerró su frontera y no permitió el ingreso de las personas en irregularidad migratoria, lo cual desató una crisis migratoria en América central, cuyo desenlace hemos comentado anteriormente en esta investigación.

Conclusiones y recomendaciones

El tema migratorio está presente y abarca todos los niveles de la sociedad, desde los vínculos personales, familiares, culturales, laborales, hasta las relaciones internacionales.

En el siglo XXI, un deber de los organismos supraestatales es desarrollar políticas y estrategias transnacionales en torno a un hecho transnacional como la movilidad humana, y sostener desde el multilateralismo que la primera de las obligaciones de una comunidad de naciones y de los Estados en particular, es no levantar barreras contra la gente de otros países, sino al contrario, implementar instrumentos a nivel internacional en materia de derechos y protección de las personas en situación de movilidad humana; así como articular acciones intergubernamentales para combatir y sancionar el delito transnacional de tráfico de personas.

El principio rector en esta materia debería ser el reconocimiento universal no solo del derecho a emigrar, sino a buscar nuevas oportunidades de vida en otro país, como condición consustancial del ser humano y su derecho a la libertad, lo cual contribuiría en el mediano plazo a crear sociedades más igualitarias y culturalmente diversas. El objetivo de las políticas migratorias transnacionales debe estar centrado en la persona humana y debe procurar que el conjunto de políticas, estrategias y acciones de los Estados conduzcan a garantizar un contexto seguro para el desarrollo de los procesos de movilidad, con un enfoque de derechos humanos.

Los mecanismos de integración regional, están llamados a promover políticas regionales y acciones comunes que tiendan a la consolidación de la libre circulación de personas en América Latina y concomitantemente al pleno respeto a los derechos de las personas en las distintas etapas de movilidad humana.

El diseño de mecanismos de gestión de la movilidad humana, coherentes y articulados con la política internacional y nacional, debe convertirse en una respuesta global, que enmarque los flujos migratorios a un ámbito mundial, comprendiendo las diversas dimensiones y expresiones de la movilidad.

En el caso del Estado ecuatoriano, se hace imperativo recordar que la mejor política migratoria comienza por el fortalecimiento de políticas públicas que generen condiciones que hagan de la permanencia, la emigración, el retorno y la integración social, opciones dignas para el desarrollo humano. La mejor política migratoria transversaliza al conjunto de la acción pública del Estado y no prevé acciones específicas extraordinarias a las que persiguen el bienestar colectivo, la igualdad de oportunidades y de libertades humanas.

A manera de recomendación, es imperativo anotar que una política de movilidad humana integral, sustentada en la ciudadanía universal, debe ser coherente con la política exterior del Estado, que dialécticamente es reflejo de la política interna y está llamada a priorizar la promoción de:

El derecho al desarrollo humano, que implica el derecho a no verse presionado a migrar para poder gozar de una vida plena y satisfactoria con ejercicio del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad

y no discriminación, al trabajo, a la educación y la cultura, a la participación ciudadana, a la paz, al medioambiente sano, en definitiva, al buen vivir;

El derecho a ejercer una movilidad humana libre y segura, en la que toda persona, por su condición de ser humano, ejerce la portabilidad de sus derechos en cualquier lugar del mundo adonde decida viajar o domiciliarse;

El derecho del migrante a la plena integración en la sociedad de destino, en igualdad de derechos y oportunidades;

El derecho a retornar a la tierra de origen, una vez concluido el proyecto migratorio y sobre la base de garantías para la plena reintegración; y,

El derecho a ejercer una ciudadanía de residencia, como avance hacia el establecimiento progresivo de una ciudadanía universal.

Un estudio minucioso y objetivo de tan delicado, controversial y novedoso tema, que mantiene además plena actualidad y vigencia, no puede dejar de referirse a la política migratoria coyuntural impuesta por Ecuador a partir del año 2015, cuando estableció la obligatoriedad del visado a los ciudadanos cubanos.

En la actualidad la normativa cae por su propio peso y está llamada a modificarse por inconstitucional y por incompatible con el principio de ciudadanía universal y el derecho de libre movilidad humana; la propia Carta Magna de Montecristi del 2008 crea inclusive medios para remediar la inobservancia de una norma constitucional, tales medios o vías tutelares de derechos, que son fundamentalmente judiciales y que se encuentran consagradas como garantías, permiten hacer valer derechos, cuando estos son ignorados, activando procesos como la "acción de protección" a fin de dejar sin efecto la norma, disposición o política violatoria a la Constitución.

No obstante, es evidente que no es por la vía judicial que se puede resolver un hecho de naturaleza multidimensional y preponderantemente política, sino mediante la definición de políticas estatales, binacionales, regionales y transnacionales, que demandan el análisis de países hermanos, en el marco de sistemas de integración regional y mecanismos de diálogo bilateral como las rondas migratorias.

Referencias bibliográficas

- AGENDA NACIONAL DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA (ANIMHU). (2014). Quito, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/agenda-nacional-de-igualdad-para-la-movilidad-humana/>
- ARZUBIAGA, J. (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. *Política pública: Una definición básica. Última Década*, (15). Viña del Mar: CIDPA.
- BALIBAR, É. (2003). *Nosotros Ciudadanos de Europa*. Madrid: Tecnos.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). Art. 1. Montecristi, Ecuador.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2015). Art. 416 y Art. 424. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- DE SOUSA, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=48027>
- DOMENECH, E. (2012). *Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea*. (Tesis Doctoral). España: Universidad de Salamanca. Recuperado de: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122927/1/DSC_Domenech_EduardoEnrique_Estado_escuela_inmigracion_boliviana_en_Argentina.pdf.
- EL COMERCIO. (2016, septiembre). *Sección Noticias*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/noticias/2016>
- EL PAÍS. (2015, noviembre). *Diez preguntas sobre la crisis de migrantes cubanos*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diez-preguntas-crisis-migrantes-cubanos/noviembre2015>
- FERRAJOLI, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- GRANMA. (2001, 1 de mayo). *Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz*. La Habana, Cuba.
- LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA. (2017). Suplemento del Registro Oficial Nro. 938 del 6 de febrero de 2017. Art. 2; Art. 42; Art. 61 numeral 4; Art. 64 numeral 4; Art. 79 numeral 3; Art. 103; Art. 137 numeral 6. Quito, Ecuador.
- MÁRMORA, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM-Paidós.

Trosky Serrano Cayamcela

- MARSHALL, T. M. (1950). Ciudadanía y clase social. *REIS*, 79 (97), 297-344. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>
- NERUDA, P. (2004). Un canto para Bolívar. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Colección Visor de Poesía.
- PIÑEIRO, N. (2015). Ley de Migración. La Habana, Cuba: Ediciones ONBC.
- SAYAD, A. (1998). *A migracaoou os paradoxos da alteridade*. Editora Universidade de Sao Paulo.
- SERRANO, T. (2017). *Ecuador: Situación actual y perspectivas, amenazas a la seguridad nacional y estrategias para enfrentarlas*. Recuperado de: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/04/03/ecuador-situacion-actual-y-perspectivas-amenazas-a-la-seguridad-nacional-y-estrategias-para-enfrentarlas/>