

## Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana

por AHMED CORREA | FLACSO-Ecuador | ahmedca.cuba@gmail.com

Los estudios sobre migraciones han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar diálogos interdisciplinarios. Es en este sentido que la atención brindada a las migraciones por la literatura angloamericana de la ética aplicada desde mediados de los ochenta, ha constituido un marco de oportunidad reflexiva en torno a preocupaciones centrales para el estudio de las migraciones. Desde un nivel filosófico, diversos autores han discutido sobre la ilegitimidad moral o la funcionalidad del control migratorio y el cierre de fronteras, frente al principio liberal de la *igualdad* (Carens 2013; Blake 2003).

La globalización reciente ha estado marcada por la cotidiana presencia de la movilidad humana, aunque el principio de igualdad frente a migrantes y refugiados ha sido sacrificado en el debate público en nombre de la soberanía. Ante la incesante ratificación de las fronteras, la implementación de mecanismos de justicia transnacional y la idea misma de ciudadanía cosmopolita, han sido ampliamente debatidas a nivel teórico pero con escasa traducción empírica. Es en este contexto que Ecuador establece constitucionalmente en el 2008, los principios de la ciudadanía universal y de la libre movilidad.

El presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre el régimen migratorio ecuatoriano a partir de la entrada en vigor de los fundamentos constitucionales de la libre movilidad y el principio de ciudadanía universal. No se trata de una reflexión exclusiva sobre la ciudadanía universal, ya que como veremos ésta no agota en lo absoluto el tema migratorio ecuatoriano. Más bien, se propone reflexionar sobre cómo se sitúa la ciudadanía universal en la política migratoria ecuatoriana.

Adicionalmente, se pretende contribuir desde una experiencia concreta a la discusión ética sostenida en torno a las migraciones. En *La Ética de las migraciones*, Joseph Carens desmonta el nivel de abstracción con que suele plantearse la cuestión de la pertenencia del otro-extranjero al analizar diversas situaciones (la condición de los menores de edad, primeras y segundas generaciones, naturalizaciones, doble ciudadanía) que adquieren tratamientos diferenciados en el ámbito político y jurídico. Un argumento ético significativo que plantea Carens en favor de garantizar el acceso a la ciudadanía para población migrante, es su explicitación de “dos fundamentos distintos pero relacionados: la pertenencia social y la legitimidad democrática”. (Carens 2013, 50) De manera simplificada, estos fundamentos defienden que: (a) “Living in community also makes peoples members”; (b) “everyone should be able to participate in shaping the laws by which she is to be governed” (Carens 2013, 50). Dicha argumentación cobra sentido en la experiencia cotidiana de población migrante en Ecuador. De cualquier manera, una discusión en torno a la ética liberal en la gestión de las dinámicas migratorias debe asumir críticamente problemas como la restauración del nacionalismo como criterio de organización de la realidad y las implicaciones de imperialismo cultural que los principios del liberalismo plantean en su relación con el otro.

Si bien no ha habido cambios en la comprensión de la ciudadanía para los migrantes, Ecuador es uno de los pocos países que, de alguna manera, ha adoptado una política de fronteras abiertas, la cual a su vez ha encontrado resistencias y ha experimentado retrocesos. Aún así, la experiencia ecuatoriana plantea una evidencia práctica que permite discutir algunas de las ideas centrales de la

argumentación tradicional que desde sociedades desarrolladas se ha planteado en torno a la movilidad humana.

### Libre movilidad y ciudadanía universal

El tratamiento transversal de la libre movilidad humana de la Constitución de Montecristi del 2008, la hace especial en el panorama constitucional de la región. Destacan preceptos como “la no consideración de ilegal a ningún ser humano por su condición migratoria” (artículos 40), o el principio de la ciudadanía universal y “el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países” (artículo 416 numeral 6). Además, otorgó derechos para los ciudadanos ecuatorianos en el exterior (derecho al sufragio activo y pasivo, derecho a recibir representación legal en el exterior, ser beneficiario de programas sociales, etc.).

El 20 de junio del 2008, el gobierno de Rafael Correa eliminó mediante decreto el visado como requisito de ingreso: “todos son bienvenidos”. La llamada política de “fronteras abiertas”, se constituyó así en uno de los rasgos atractivos de la Revolución Ciudadana para fuerzas progresistas dentro y fuera del país.

Como resultado de la implementación de la libre movilidad, Ecuador se convirtió desde el 2008 en una importante plaza sur de destino migratorio latinoamericano, con flujos provenientes tanto de países del norte como del sur, y con un número importante de migraciones intrarregionales. Factores como el libre visado y la existencia de una economía dolarizada, incidieron en la configuración de Ecuador como plaza de llegada de población migrante. Sin embargo, es importante tener en

cuenta que la composición significativa de población extranjera no ha sido diferente a la de décadas anteriores, como sucede por ejemplo con colombianos o estadounidenses.

Los resultados del último Censo de Población y Vivienda, muestran que cerca del 59 por ciento de la población extranjera en Ecuador es de nacionalidad colombiana, seguidos por nacionales peruanos, estadounidenses, españoles, cubanos, y venezolanos (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, 2010). Entre el 2001 y el 2010, la población extranjera pasó apenas del 0.9 por ciento en el 2001 al 1.2 por ciento. A pesar de los subregistros del Censo, Ecuador se ubica muy por debajo de países como Argentina, Venezuela o Brasil, donde esta población representa entre el 4 y el 5 por ciento del total de la población. A pesar de cifras considerablemente bajas, se ha desarrollado —sobre todo a nivel mediático— el imaginario de llegada masiva de colectivos extranjeros, en especial de cubanos o haitianos; percepción que no suele extenderse a los nacionales estadounidenses, quienes representan la tercera población más numerosa en el país<sup>1</sup>.

En el orden de involucración en la vida cívica del país de personas migrantes, la noción universal de la ciudadanía ha carecido de implementación normativa específica. Los críticos de la regulación constitucional de la libre movilidad y la ciudadanía universal, lo que cuestionan en la práctica es la política del libre visado. No existe en la legislación ecuatoriana ninguna norma que asigne derechos de ciudadanía de manera especial, a no ser el procedimiento ordinario de naturalización que se encuentra vigente en Ecuador desde el siglo pasado. Por el contrario, está vigente una legislación restrictiva de la

migración aplicada constantemente en la gestión migratoria.

A pesar de esto, no debe reducirse la comprensión de una ciudadanía en clave cosmopolita como mero reconocimiento legal de la misma. Según Aihwa Ong (1999) existen interminables experiencias de migrantes transnacionales que ponen de manifiesto la tensión entre la identidad nacional y la ciudadanía, entre las lealtades y los diversos vínculos; entre la interconexión jurídica que los estados producen entre tales vínculos y la lealtad ciudadana a través de la identidad nacional. La gestión político-jurídica que los estados modernos han hecho del acceso a la ciudadanía, parte de la exigencia del vínculo entre la identidad nacional como presupuesto de la ciudadanía. Es por esto que encontramos como parte de la naturalización, actos simbólicos de recreación de la identidad: cantar el himno, conocer la historia y los símbolos patrios; elementos que pueden ser desconocidos por un natural. Las migraciones transnacionales han contribuido a exponer esta tensión; el reconocimiento de la doble ciudadanía constituye una respuesta de los estados ante una realidad de vínculos múltiples que es entendida como una transgresión a su poder soberano.

La comprensión de la libre movilidad y el reconocimiento de los derechos de población migrante en Ecuador, está más cercana a su incorporación de población migrante como beneficiarios de políticas públicas y derechos sociales, que del reconocimiento de derechos políticos con responsabilidades cívicas. La práctica política e institucional del régimen migratorio, ha operado en el nivel ordinario limitándose a reconocer las modalidades de categorías migratorias reconocidas por la Ley de Extranjería. A pesar de la apertura en favor de ciertos

profesionales extranjeros, acceder a un estatus regular ya sea temporal o de residencia definitiva, no puede ser equiparable a la noción de ciudadanía. Más bien, se trata de una condición similar a la “denizenship” o residencia legal asignada a población extracomunitaria en la Unión Europea (Atikcan 2006). Sin embargo, la experiencia ecuatoriana, evidencia que a pesar del estatus de residencia legal, la condición de extranjero suele implicar la vulneración cotidiana de derechos, en instancias procedimentales o administrativas.

En rigor es posible identificar dos momentos que indican un tratamiento diferente de los derechos de personas en movilidad en Ecuador, momentos que no pueden comprenderse en el ámbito constitucional, sino que se expresan a nivel infraconstitucional, en el diseño coyuntural de políticas y acciones de gestión migratoria.

En una primera etapa, la regulación constitucional de la movilidad no solo gozaba de vigencia en la retórica política, sino que era traducida en acciones concretas. Destaca de este primero momento el compromiso del gobierno recogido en la “Política del Ecuador en Materia de Refugio” (2008), de otorgar protección a la población refugiada colombiana y promover su inserción en la sociedad. E igualmente puede señalarse la experiencia del Registro Ampliado, que tuvo lugar entre marzo del 2009 y marzo del 2010, mediante el cual se reconocieron cerca de 30 mil refugiados de nacionalidad colombiana. Ecuador es el país con mayor número de población refugiada en toda Latinoamérica<sup>2</sup>.

En una segunda etapa es posible encontrar un distanciamiento de la política aperturista inicialmente defendida.

Desde mediados del 2010, comienzan a desarrollarse acciones como el Operativo Policial *Identidad*, al amparo del cual se realizaban redadas en búsqueda de migrantes indocumentados, principalmente de cubanos, colombianos y haitianos (Pronunciamiento Defensorial No. 005-dnprt-2010 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador).

En junio del 2012 se aprueba el Decreto Ejecutivo 1182, en un claro retroceso de la legislación en materia de Refugio. Dicha norma eliminó los criterios de elegibilidad establecidos en la Declaración de Cartagena de 1984, reduciendo la definición de refugiado a la Convención de 1951, estableció un precario término de 15 días para presentar la solicitud una vez ingresado al territorio, instituyó un procedimiento previo de admisibilidad, entre otras cuestiones ampliamente rechazadas; luego fue declarado parcialmente inconstitucional mediante la Sentencia No. 002-14-SIN-CC del 14 de agosto del 2014.

En franca contradicción con la constitución, Ecuador ha mantenido vigente la Ley No. 1899 de Migración y la Ley No. 1897 de Extranjería. Ambas normativas fueron promulgadas en 1971 bajo el gobierno de Velasco Ibarra en correspondencia con los principios de la doctrina de la seguridad nacional, con la finalidad de restringir y controlar la movilidad migratoria ante la amenaza de propagación ideológica durante la guerra fría. Esta normativa ha brindado el fundamento legal para justificar la exclusión arbitraria en aeropuerto, y la deportación de población migrante, además de reconocer la irregularidad migratoria para población extranjera que sobrepasa los tres meses en suelo ecuatoriano sin obtener un estatus migratorio.

En enero del 2016 entró en vigor el Acuerdo Ministerial 067 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que modifica las tarifas de los trámites consulares, incrementándose significativamente el costo de las visas. La visa de turista por ejemplo, adquiere un costo de 450 USD, lo cual le convierten en una de las visas más caras de su tipo. Téngase en cuenta que Ecuador ha impuesto el visado como requisito de ingreso para un total de 11 países (China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal), y recientemente sumó a los nacionales de Cuba entre los que necesitan visa para ingresar al país de la ciudadanía universal. Pero a pesar de los retrocesos antes señalados, Ecuador no ha eliminado el libre visado para ingresar al país, lo cual quizás constituye la indicación de una comprensión reducida que cree conservar el orden constitucional de la movilidad humana mediante el libre visado.

Las modificaciones en el régimen migratorio ecuatoriano han estado además relacionadas a coyunturas políticas específicas. En el ámbito internacional la ciudadanía universal ha encontrado importantes interpelaciones en el terreno de las relaciones diplomáticas. Países como China a finales del 2008, o más reciente miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como consecuencia de los migrantes cubanos en Costa Rica a finales del 2015, son dos momentos en que el gobierno ecuatoriano ha recibido solicitudes directas para la instauración de visado. En ambos casos, la invocación de los riesgos del tráfico y el coyoterismo<sup>3</sup>, han constituido el argumento justificativo para la imposición de visado como mecanismo de contención de flujos migratorios con finalidades de tránsito hacia Estados Unidos. Lo cual deja ver que la movilidad es entendida como

proceso lineal con un origen y un destino, desconociendo una experiencia mucho más dinámica, caracterizada por circulaciones migratorias, por la reorientación de proyectos migratorios, por la existencia de retornos seguidos de nuevas salidas; olvido además de la reconfiguración de factores globales que inciden en la variación de condiciones de Ecuador como lugar de destino.

El proceso de retroceso de la política migratoria no ha tenido lugar en términos de un abierto abandono del discurso inicial aperturista, sino que ha ocurrido en un segundo plano de la esfera pública. En términos generales es posible afirmar que asistimos a un régimen migratorio selectivo, que contrapone sujetos migrantes “deseados” frente a migrantes no deseados, irregulares y deportables (De Genova 2002). Lo mismo puede decirse para con los refugiados: Julian Assange por ejemplo, representa la versión deseada del refugiado para Ecuador, frente a casos de solicitantes colombianos, o recientemente de iraníes o sirios.

La selección de perfiles migratorios ha estado directamente relacionada con el modelo de desarrollo que ha venido perfilándose desde el 2008, y que busca modificar la condición de país primario exportador, dependiente de la extracción petrolera. En este sentido destaca la reforma en la educación superior con la finalidad de generar la formación de profesionales que permitan impulsar la modificación de la matriz productiva. En este contexto, se crearon programas como el Prometeo o el Ateneo organizados por la SENESCYT, que buscan captar investigadores y docentes extranjeros (y ecuatorianos residentes en el exterior), para vincularlos a instituciones ecuatorianas.

Como se ha señalado, la noción constitucional de la ciudadanía universal y el reconocimiento de la libre movilidad, ha sido traducida en la práctica en el ingreso con libre visado, y la permanencia legal por 90 días en territorio ecuatoriano. Vencido este término, la persona migrante entra en situación de irregularidad migratoria, lo cual instituye el disciplinamiento de poblaciones a través del miedo a ser detenido, sin medida cautelar, en el Centro de Detenciones de Personas en Irregularidad Migratoria, llamado Hotel Carrión, y si se tiene suerte, a ser deportado en un tiempo relativamente corto<sup>4</sup>.

La categoría de irregularidad cumple además una función de eufemización en el manejo de la ilegalidad migratoria, frente a la prohibición constitucional del artículo 40. El efecto práctico del tratamiento punitivo de aquellos en situación de irregularidad, no es otro que lo que Bauman denomina la solución antropeómica, o la expulsión del otro indeseable (2005). La experiencia de Ecuador como plaza sur de destino migratorio, nos permite constatar los efectos de vulneración de la condición humana que en el orden empírico genera el encontrarse en irregularidad migratoria. Situaciones de precarización y violación de derechos laborales, negación de servicios sociales, detenciones ilegales, desprotección jurídica e institucional, segregación espacial e invisibilización forzada, exposición a formas de explotación, son algunas de las circunstancias directamente favorecidas por la ausencia de un estatus migratorio regular, generando lo que De Genova denomina la “erasure of legal personhood” (2002, 427). No puede perderse de vista que para un país como Ecuador, con una presencia extranjera que está más allá del libre visado, las políticas de restricción migratoria lejos de expulsar el grueso de la población migrante se traducen en la

existencia de violación de derechos y la degradación de los migrantes sin estatus migratorio reconocido.

### A manera de conclusión

El diseño constitucional de la ciudadanía universal y la libre movilidad fue planteada en un proceso con fuerzas políticas en disputa, en el que han existido objetivos apremiantes que van desde la modernización de la institucionalidad estatal hasta la consolidación de la estabilidad del sistema político; que además, tiene lugar en un contexto postcolonial, atravesado por luchas pendientes en el orden del reconocimiento racial. A pesar de no haber sido implementada de manera consistente, la introducción constitucional de la ciudadanía universal en Ecuador ha tenido varios efectos favorables. En un contexto supranacional, la ciudadanía universal ecuatoriana es heredera y amplificadora de un ideal cosmopolita resultado de años de experiencia migratoria en la región. En este sentido no puede desligarse de políticas migratorias como el “Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes de MERCOSUR”, los distintos instrumentos vinculados con población migrante de la Comunidad Andina de Naciones, así como su influencia en la elaboración de la “Ciudadanía Suramericana” como parte de las prioridades impulsadas por UNASUR.

A nivel nacional, su fijación constitucional establece un nuevo marco de sentido cosmopolita, que aunque sea en el orden simbólico, cuestiona el fundamento de exclusión al otro extranjero. Tal marco brinda un instrumento de interpelación a soluciones excluyentes, adoptadas ya sea en espacios institucionales o informales, bajo el sentido común del narcisismo

nacionalista. De manera específica, ya ha incidido en el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, actualmente en discusión en la Asamblea Nacional. Además de la abrogación de la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, habrá que esperar al tratamiento de contenidos decisivos que sean aprobados en un anteproyecto que se viene discutiendo desde finales del 2013.

La reflexión en torno a la extensión de la ciudadanía para población extranjera, suele plantearse en términos de especulación utópica (Beck 2002). Pero en la descalificación de formas amplias de incorporación ciudadana de población migrante, se omite por una parte que la movilidad humana es inevitable en un contexto global de desigualdades fundamentales, y por otra, que las regulaciones restrictivas solo suponen la ilegalización y marginación de amplios grupos humanos. O sea, que en el orden del reconocimiento de derechos para población migrante, el cuestionamiento de la utopía futura justifica una realidad distópica en la era globalizada de la modernidad tardía.

### Notas

<sup>1</sup> Un número amplio de los estadounidenses constituyen pensionistas jubilados que han adquirido inmuebles en zonas como Cuenca o Vilcabamba al sur del país; aunque debe señalarse que una parte de los ciudadanos de Estados Unidos censados en el 2010, son migrantes retornados naturalizados e hijos de estos. Al respecto ver: “Una nueva migración económica: El arbitraje geográfico de los jubilados estadounidenses hacia los países andinos” de Matthew F. Hayes, en *Andina Migrante* (Quito: FLACSO), No. 15 (abril 2013).

<sup>2</sup> Más del 98 por ciento de los refugiados en Ecuador son de nacionalidad colombiana, y una parte importante de estos fueron reconocidos durante el proceso del Registro Ampliado.

## U.S. Economic Sanctions on Cuba: An International Ethics Perspective

by RAÚL RODRÍGUEZ | Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos,  
Universidad de la Habana | rodriguezr@cehseu.uh.cu

<sup>3</sup> En América Latina suele designarse con el nombre de “coyotes” a los traficantes de seres humanos. De ahí la expresión “coyoterismo”.

<sup>4</sup> A propósito del Centro de Detención Hotel Carrión, véase del autor “Welcome to Hotel Carrion: Such a Lovely Place”, *La Línea de Fuego*, 15 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://lalineadefuego.info/2015/09/15/welcome-to-hotel-carrion-such-a-lovely-place-por-ahmed-correa-alvarez/>.

### Referencias

Atikcan, Ece

2006 *Citizenship or Denizenship: The Treatment of Third Country Nationals in the European Union*. SEI Working Paper No. 85. Brighton: Sussex European Institute.

Bauman, Zygmunt

2005 *Amor líquido: Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Beck, Ulrich

2002 *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI.

Blake, Michael

2003 “Immigration”. En *A Companion to Applied Ethics*, editado por R. G. Frey y Christopher Heath Wellman, 224–237. Malden, MA: Blackwell.

Carens, Joseph H.

2013 *The Ethics of Immigration*. New York: Oxford University Press.

De Genova, Nicholas P.

2002 “Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life”. *Annual Review of Anthropology* 31:419–447.

Ong, Aihwa

1999 *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham, NC: Duke University Press. ■

Economic sanctions are not new to international relations. They have been used frequently in the past two centuries, and they date back at least to the Megarian Decree in 400 B.C.<sup>1</sup> In the aftermath of World War I, sanctions were envisioned as having a critical role in global governance. Woodrow Wilson, one of the primary architects of the League of Nations, described the “boycott” as a “peaceful, silent, deadly remedy,” providing a means by which a multilateral supranational organization could promote collective security and police international society (Hufbauer, Schott, and Elliot 1990, 9; quoted in Padover 1942, 108). Sanctions were also incorporated in the Charter of the United Nations as a tool available to the Security Council, which has employed them frequently since the end of the Cold War.

In addition to their role in global governance, economic sanctions also constitute a form of statecraft used to advance foreign policy goals by coalitions of nations or by individual countries imposing sanctions unilaterally. That has been particularly true of the United States. In their extensive study of over two hundred episodes of sanctions over the last century, Gary Clyde Hufbauer and colleagues (2007) concluded that the United States had used economic coercion far more than any other country.

Economic sanctions may be defined as the withdrawal of customary trade and financial relations for foreign and security policy purposes. Sanctions may be partial, affecting only certain goods or individuals; or they may be comprehensive, prohibiting commercial activity with regard to an entire country, like the long-standing U.S. embargo of Cuba (Masters 2015). They may involve positive incentives to reward certain kinds of behavior by a state, or

negative measures to punish or deter unwanted behavior or compel political change in the target state.

Hufbauer, Schott, and Elliot (1990, 2) define sanctions as a “deliberate government inspired withdrawal or threat of withdrawal of customary trade and financial relations.” However, they note that “‘customary’ does not mean ‘contractual’; it simply means levels of trade and financial activity that would probably have occurred in the absence of sanctions.” This definition is particularly applicable to the study of economic sanctions imposed on Cuba by the United States, as the United States was Cuba’s main trading partner and the singularly important source of foreign direct investment.

Many proponents of economic sanctions as a foreign policy tool have advanced the notion of targeted sanctions, or “smart sanctions,” sometimes described as the “precision-guided munitions of economic statecraft” (Drezner 2011, 96). Targeted sanctions are designed to hurt elites and not the general public. They are considered to be more humane and consequently do not raise the same ethical concerns as broad trade sanctions. However, the sanctions imposed against Cuba are not at all targeted. To the contrary, they broadly affect imports, exports, shipping, and international financial transactions. Consequently, they are “traditional” sanctions and are subject to the same ethical objections.

Many have argued that sanctions should not be used as a tool of international relations because they are seldom successful, while they harm the population as a whole. Therefore, they cannot be justified on the grounds of utilitarian ethics, which begins with the premise that an action is ethical only if its beneficial