



UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CENTRO DE POSTGRADOS

“Normativa y Políticas Públicas sobre Inmigración Extranjera en la ciudad de Cuenca Ecuador a partir de la Constitución de 2008”

Tesis previa a la obtención del Título de Magíster en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas.

**Autora:** Ñusta Colla Almeida Prieur

**Director:** Víctor Manuel Quesada Orellana

Cuenca - Ecuador

2016



## Resumen

A la ciudad de Cuenca, como en el resto del Ecuador han llegado inmigrantes extranjeros de diversas nacionalidades, la situación de la movilidad humana que incluye la inmigración extranjera, se ha regulado con un enfoque de derechos en la Constitución del Ecuador del 2008. Mediante la descripción y análisis de textos legales, en el presente trabajo se realiza un estudio de la normativa vigente y las políticas públicas para comprobar la unidad, coherencia y plenitud que existe en el ordenamiento jurídico respecto a la regulación de la inmigración extranjera en el Ecuador y en el caso particular en la ciudad de Cuenca, concluyendo que no existe unidad, coherencia ni plenitud, en este ordenamiento pues la normativa secundaria no se ajusta plenamente a los principios constitucionales. Los principios constitucionales y la normativa secundaria a su vez recogen necesidades de la población, que se ponen de manifiesto a través de políticas públicas, mediante entrevistas abiertas, con uso del método cualitativo se analizan las percepciones en la ciudad de Cuenca de actores vinculados e involucrados en el proceso de inmigración extranjera, concluyendo que, además de una reforma legal para mejorar el ordenamiento jurídico en materia de inmigración extranjera, existe necesidad de implementar políticas públicas específicas para la ciudad de Cuenca, mediante planes y proyectos articulados e integrales que diagnostiquen previamente las necesidades tanto de la población inmigrante extranjera como de la nativa.

**Palabras claves:** normativa, políticas públicas, inmigración extranjera, principios constitucionales, movilidad humana.



## **Abstract**

The city of Cuenca, as in the rest of Ecuador have arrived foreign immigrants of various nationalities, the situation of human mobility including foreign immigration has been regulated with a rights approach in the Constitution of Ecuador 2008. By description and analysis of legal texts, in this paper a study of current legislation and public policies is done to check the unity, consistency and completeness that exists in the law regarding the regulation of foreign immigration in Ecuador and the particular case in the city of Cuenca, concluding that there is no unity, consistency and completeness in this system because secondary legislation does not fully conform to constitutional principles. The constitutional principles and secondary legislation in turn collect needs of the population, which are revealed through public policies through open interviews, with use of qualitative method perceptions are analyzed in the city of Cuenca of actors involved and engaged in the process of foreign immigration, concluding that, in addition to legal reform to improve the law on foreign immigration, there is a need to implement specific public policies for the city of Cuenca, through plans and articulated and comprehensive projects previously diagnosed the needs of both foreign immigrants and the native.

**Keywords:** legislation, public policies, foreign immigration, constitutional principles, human mobility.



## Índice

|   |    |
|---|----|
| Resumen .....   | 2  |
| Abstract.....   | 3  |
| Índice .....  | 4  |
| Índice de Tablas.....   | 6  |
| Índice de Gráficos.....   | 7  |
| Cláusula de Propiedad Intelectual.....  | 8  |
| Cláusula de Derechos de Autor.....  | 9  |
| Agradecimientos .....   | 10 |
| Capítulo I  |    |
| Introducción.....   | 12 |
| 1.1.    Motivación .....  | 12 |
| 1.2.    Justificación.....  | 12 |
| 1.3.    Objetivo general .....  | 13 |
| 1.4.    Objetivos específicos.....  | 14 |
| 1.5.    Metodología utilizada.....  | 14 |
| 1.6.    Estructura del trabajo.....   | 21 |
| Capítulo II   |    |
| Base Conceptual .....   | 23 |
| 2.1.    El ordenamiento jurídico .....  | 23 |
| 2.2.    Políticas Públicas y satisfacción de necesidades .....  | 26 |
| 2.3.    Visión Jurídica del Proceso Migratorio: - El enfoque de derechos .....  | 29 |
| 2.4.    Teorías interpretativas del fenómeno migratorio:.....   | 32 |
| 2.5.    Migración y Movilidad Humana .....  | 35 |
| Capítulo III  |    |
| Estado Actual de la Investigación.....  | 39 |
| 3.1.    Trabajos actuales que se consideran relacionados con el tema de estudio: .....  | 39 |
| 3.2.    Estado Actual de la Normativa sobre Inmigración considerada relevante .....   | 40 |
| Capítulo IV   |    |
| Descripción y Análisis de la normativa y políticas públicas sobre inmigración extranjera en el Ecuador:<br>Caso específico de la ciudad de Cuenca ..... | 43 |
| 4.1.    Normativa y Políticas Públicas sobre Inmigración Extranjera .....   | 43 |
| 4.1.2. <i>Políticas adoptadas por el Estado Ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008</i> 61  |    |
| 4.1.3. <i>Inmigración en el Ecuador: Una Visión Global</i> .....  | 65 |
| 4.1.4. <i>La Política Inmigratoria de Costa Rica, Argentina, Brasil y Colombia: comparación</i><br>67   |    |
| 4.2.    Inmigración Extranjera en la ciudad de Cuenca .....   | 79 |
| 4.2.1. <i>Clases de Inmigrantes en la ciudad de Cuenca</i> .....  | 79 |
| 4.2.3. <i>Requisitos de los extranjeros para regular su estatus legal</i> .....   | 86 |



4.2.4. *Normativa y Políticas Públicas aplicadas en la ciudad de Cuenca, para la inmigración extranjera* ..... 99

4.3. Políticas Públicas: -Agenda-para la Inmigración Extranjera en la ciudad de Cuenca ..... 111

4.3.1. *Modelo Teórico de la Integración* ..... 111

4.3.2. *Inserción Socio-Cultural del Inmigrante:* ..... 116

4.3.3. *Participación Ciudadana y Redes de Apoyo* ..... 125

4.3.4. *Borrador de Agenda de Políticas Públicas* ..... 127

Capítulo V

Resultados Obtenidos ..... 134

5.1. Resumen de enfoques de la regulación constitucional en el Ecuador acerca de la inmigración extranjera. .... 134

5.2. Cuadro sinóptico de análisis de los principios constitucionales del 2008 respecto a la normativa secundaria vigente en el Ecuador sobre inmigración extranjera. .... 135

5.3. Cuadro sinóptico de análisis de los principios constitucionales del 2008 respecto a la normativa secundaria vigente en Cuenca sobre inmigración extranjera ..... 139

Capítulo VI

Conclusiones y Trabajos Futuros ..... 144

6.1. Conclusiones ..... 144

6.2. Trabajos Futuros..... 147

Bibliografía ..... 148

Anexos ..... 155

## Índice de Tablas

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Operativización de Variables.....   | 20  |
| Tabla 2. Registros de los extranjeros .....  | 87  |
| Tabla 3. Lineamiento estratégico 1 .....   | 130 |
| Tabla 4. Lineamiento estratégico 2.....  | 131 |
| Tabla 5. Lineamiento estratégico 3.....  | 131 |
| Tabla 6. Resumen de Enfoques. Fuente: Elaboración propia. ....   | 134 |
| Tabla 7. Cuadro sinóptico de análisis de principios constitucionales vs normativa secundaria. Fuente: Elaboración propia. .... | 138 |



## Índice de Gráficos

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1. Relación porcentual entre población de Cuenca y extranjeros..... | 81  |
| Gráfico 2. Nacionalidad de extranjeros residentes en Cuenca.....            | 81  |
| Gráfico 3. Número de visas entregadas por nacionalidad (2014-2015) .....    | 82  |
| Gráfico 4. Tipos de visa más solicitadas.....                               | 82  |
| Gráfico 5. Validación del Instrumento .....                                 | 160 |



### Cláusula de Propiedad Intelectual

Yo, Ñusta Colla Almeida Prieur, autora de la Tesis “NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN LA CIUDAD DE CUENCA-ECUADOR A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 25 de julio de 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ñusta Colla Almeida Prieur', written over a horizontal line.

Ñusta Colla Almeida Prieur

C.I 0103660114





### Cláusula de Derechos de Autor

Yo, Ñusta Colla Almeida Prieur, autora de la Tesis “NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN LA CIUDAD DE CUENCA-ECUADOR A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008”, reconozco y acepto el derecho de la ciudad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de MAGÍSTER EN MIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 25 de julio de 2016

---

Ñusta Colla Almeida Prieur

C.I 0103660114



### **Agradecimientos**

Eterno agradecimiento a las personas que se dieron tiempo para participar en las entrevistas y me facilitaron información. Al Mgtr. Manuel Quesada Orellana, gracias mil, por apersonarse del trabajo, aportando con excelentes ideas, con paciencia y con buen ánimo, regalándome opiniones enriquecedoras, risas y energía para continuar. A Norita Criollo, Mónica Cabrera, Laura Pesántez, Juanita Ortega, Ximena Loja, por todo el apoyo, por su amistad. A la Ing. Priscila Cedillo por ayudarme a generar nuevas ideas para este trabajo y darme ánimos para culminarlo. A Henry Villavicencio Sarmiento, mi compañero de vida, y al Dr. Napoleón Almeida Durán, mi padre, porque los dos, son el todo de mis soles y lunas. Amor y agradecimiento absoluto a la vida por las bendiciones de cada día.



Universidad de Cuenca

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN**



## **Capítulo I**

### **Introducción**

#### **1.1. Motivación**

La migración ha sido un tema vastamente tratado en todas las sociedades, desde diversas aristas y a lo largo del tiempo. Ésta puede ser estudiada desde diferentes enfoques, pero el interés que dio nacimiento a este trabajo reside en la perspectiva jurídica, es decir, en la regulación legal que, a partir de la Constitución del 2008, se ha realizado sobre Movilidad Humana en el país, específicamente en el tema de la inmigración extranjera. El interés nace por los principios Constitucionales que en el tema de inmigración extranjera se han plasmado en el mencionado cuerpo legal, como son, por ejemplo, los de la ciudadanía universal (Art. 416) y el de que ningún ser humano se considera ilegal por su condición migratoria (Art. 40). Principios de igualdad, que se convierten en un verdadero desafío para ponerlos en práctica; por ello, para facilitar este engranaje, la normativa secundaria y políticas públicas deberían ser coherentes y recoger estos principios para poderlos concretar de la manera más plausible en la realidad. De ahí, se hace necesario revisar la legislación secundaria sobre el tema de inmigración extranjera en Cuenca, dado el nivel de inmigración extranjera diversa que tiene esta ciudad y que la falta de una regulación específica o coherente, como en todo proceso, en el de el tema de movilidad humana, también se pueden presentar dificultades al momento de aplicar la norma, como consecuencia de un ordenamiento jurídico defectuoso.

#### **1.2. Justificación**

La inmigración extranjera, conlleva derechos y obligaciones, para las personas que ingresan, y para los Estados que deben velar por la seguridad y derechos de los nativos frente a estos procesos inmigratorios; de ahí que las herramientas para regular este proceso son las leyes y las políticas públicas. De acuerdo al documento “Perfil Migratorio del Ecuador 2011” preparado por Gioconda Herrera Mosquera, y otros (Herrera, 2011) en donde se cita que los flujos migratorios en el Ecuador han ido cambiando. En los últimos diez años, paulatinamente menos ecuatorianos han emigrado; y se ha dado un moderado aumento de la inmigración, incluyendo la migración norte-sur. En este panorama, la Constitución del 2008 contempla principios universales en relación a la migración, ampliándose el concepto de la misma y pasando



a llamarse *Movilidad Humana*. Esto es visto como positivo, dado que, de esa manera, la Constitución propugna Derechos Universales acordes a la normativa internacional, en favor de las personas en situación de movilidad, incluyendo la inmigración extranjera. Sin embargo, una Norma Superior como es la Constitución, si no tiene una normativa secundaria que sustente los principios que regula, dificulta que estos principios sean reales y concretos. En la ciudad de Cuenca, de acuerdo a las visas entregadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante los años 2014 y 2015, existen residentes extranjeros de diversas nacionalidades tales como estadounidenses, canadienses, colombianos, cubanos, españoles, peruanos, venezolanos, entre otras minorías provenientes de países como India, Pakistán, China. (Anexo 7), por tanto, se considera relevante la revisión de la normativa secundaria y políticas públicas que, en el país, y en particular en la ciudad de Cuenca, se han plasmado para regular la inmigración extranjera, porque el vacío de estas normativas dificulta que las personas puedan exigir sus derechos, o viceversa exigir también el cumplimiento de determinadas obligaciones, y pueden desencadenarse problemas como xenofobia, falta de integración social, diásporas, entre otros. En este contexto, las leyes y políticas públicas sobre inmigración extranjera en Cuenca deben estar acordes con el marco Constitucional del Ecuador y deben permitir que la inmigración se dé de manera ordenada, sin que afecte los derechos de los inmigrantes extranjeros ni de los nativos de la ciudad de Cuenca, siendo importante establecer el vínculo que existe entre la normativa Constitucional que regula la inmigración extranjera y la normativa secundaria propia de la ciudad de Cuenca, para establecer si esta última recoge los principios constitucionales en materia de inmigración extranjera, porque de no hacerlo el ordenamiento jurídico en este tema tendría errores y no sería coherente. Por otro lado, las lagunas jurídicas, pueden acarrear muchas veces vulneraciones de derechos y la correspondiente imposibilidad de exigir las obligaciones correspondientes a actores políticos o ciudadanos extranjeros y nativos, o proponer las políticas adecuadas para el manejo de las situaciones sociales derivadas de la inmigración extranjera en este caso.

### **1.3. Objetivo general**

Determinar si la normativa secundaria y las políticas públicas del Ecuador, y específicamente las de la ciudad de Cuenca, en materia de inmigración extranjera, recogen los principios Constitucionales sobre este tema específico de movilidad



humana; a través de una descripción y análisis de textos legales Constitucionales y de las políticas públicas existentes en el país y específicamente en la ciudad de Cuenca que aborden temas de inmigración extranjera.

#### **1.4. Objetivos específicos**

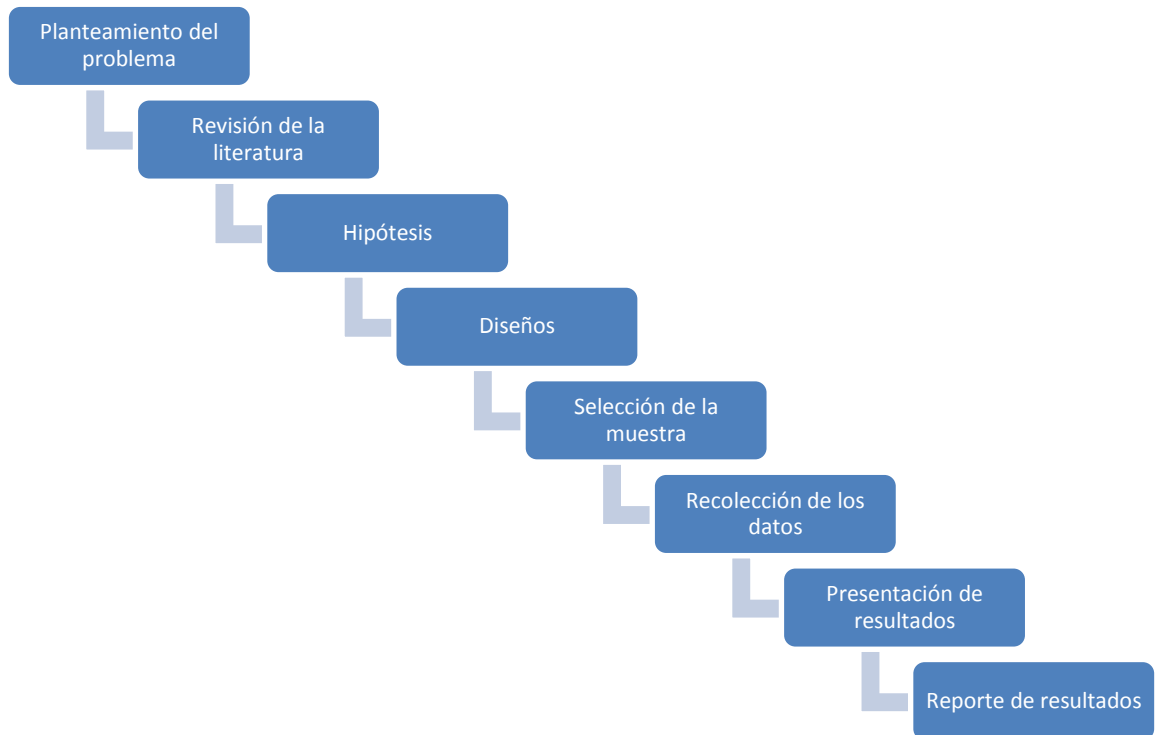
Entre los objetivos específicos tenemos:

- Analizar los principios Constitucionales de Ecuador, aplicables a la inmigración extranjera.
- Analizar y evaluar si las leyes secundarias y las políticas públicas en materia de inmigración extranjera de Ecuador y en particular de la ciudad de Cuenca recogen los principios constitucionales sobre inmigración extranjera, evaluando así la unidad, coherencia y plenitud del ordenamiento jurídico en esta materia.
- Identificar la unidad, coherencia y plenitud en la regulación legal secundaria sobre inmigración extranjera en la ciudad de Cuenca.
- Identificar percepciones sobre satisfacción de acceso a derechos, necesidades básicas, de integración cultural, social, de inmigrantes extranjeros habitando en la ciudad de Cuenca, de ciudadanos cuencanos y de actores locales vinculados en temas de movilidad humana.

#### **1.5. Metodología utilizada**

Para la realización de este trabajo, se utilizarán técnicas de investigación cualitativa mismas que en palabras de Martínez Jorge, Profesor de la Universidad de Santo Tomás de Bogotá, en la revista Silogismo más que conceptos No. 08 señala: *“La investigación cualitativa esencialmente desarrolla procesos en términos descriptivos e interpreta acciones, lenguajes, hechos funcionalmente relevantes y los sitúa en una correlación con el más amplio contexto social. Por tal razón rara vez se asignan valores numéricos a sus observaciones, sino que se prefiere registrar sus datos en el lenguaje de los sujetos. En este enfoque se considera que las auténticas palabras de éstos resultan vitales en el proceso de transmisión de los sistemas significativos de los participantes, que eventualmente se convierten en los resultados o descubrimientos de la investigación”* (Martínez, 2011)

Teniendo en consideración la metodología seleccionada, ésta podría ser resumida en los pasos presentados en la figura mostrada a continuación:



Según el análisis cualitativo, el **planteamiento del problema** se basa en la literatura y en las experiencias iniciales, la exploración, descripción y el entendimiento. De ahí que el primer paso será la descripción y análisis documental de textos, dado que el insumo más importante de este trabajo, son los textos legales, la normativa y las políticas públicas que sobre inmigración extranjera hay en el Ecuador y en particular en la ciudad de Cuenca.

A continuación, se realizará la **revisión de la literatura**; aquí, los documentos que se analizan permitirán tener una retrospectiva histórica de la regulación inmigratoria extranjera en el Ecuador, para así identificar la unidad, coherencia y plenitud que existe en el ordenamiento jurídico sobre este tema de manera general en Ecuador y específicamente en la ciudad de Cuenca. Además, se tendrán en cuenta trabajos de otros autores relacionados a la migración en diferentes sociedades y sus consecuencias.

El siguiente paso es la formulación de la **hipótesis**, la cual se ha planteado partiendo de la idea de que la normativa secundaria no recoge los principios constitucionales en materia de inmigración extranjera, lo que deriva en una falta de normativa específica en la ciudad de Cuenca, así como de políticas públicas adecuadas; esto conduce a dificultades en el acceso a los derechos de las personas inmigrantes extranjeras, no se recogen sus necesidades básicas, y tampoco se visibiliza la corresponsabilidad que



debe existir por parte de los inmigrantes extranjeros por los beneficios que reciben, así como tampoco se reconocen las posibles afecciones para la ciudadanía nativa por este proceso.

El análisis de contenidos de acuerdo al Dr. Jaime Andréu Abela en el texto “Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actual” (Andreu), señala que de manera general y amplia el análisis de contenidos es la interpretación de textos, sean estos escritos, grabados o de transcripción de entrevistas entre otros. Teniendo esto en consideración, se ha elegido el **diseño** de la investigación partiendo de la técnica cualitativa y de acuerdo al autor citado “*se puede definir el análisis documental como la operación, o conjunto de operaciones, tendentes a representar el contenido de un documento bajo una forma diferente de la suya original a fin de facilitar su consulta o localización en un estudio ulterior*” (Andreu)

En el diseño de la investigación, además se ha considerado el análisis sistemático y comparado, de acuerdo a los conceptos de Kelsen, Hart, Dworkin y Bobbio<sup>1</sup> revisando primeramente los principios constitucionales en materia de inmigración extranjera, en un contexto histórico, para determinar las diferentes corrientes que influenciaron en su elaboración y el avance de los mismos, luego analizando a través de análisis documental los distintos proyectos nacionales en políticas públicas para implementar estos principios.

Además de una comparación de normativa y políticas públicas, se han elegido a países cuyas experiencias en inmigración extranjeras han sido seleccionadas en base al acceso posible de información como en el caso de Argentina, por ser un país que tiene una importante trayectoria en materia de Inmigración, determinándose de esta manera

---

<sup>1</sup> Los autores que se mencionan son reconocidos mundialmente como filósofos de la Teoría General del Derecho principalmente: Hans Kelsen con la Teoría Pura del Derecho, H.L.A Hart: Derecho, Libertad y Moralidad, Ronald Dworkin: Los derechos en serio y Norberto Bobbio: Teoría de la Norma Jurídica. Estos autores son parte de la base conceptual de este trabajo, cuyos postulados se analizan del resumen del documento “Ordenamiento Jurídico del acervo virtual de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM” Se puede verificar en la dirección <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/8.pdf>.





parte de la muestra. Posteriormente se ha revisado, descrito y analizado la normativa secundaria, comparándola con los principios constitucionales y sacando las correspondientes conclusiones. Este mismo análisis se realiza de la normativa sobre inmigración extranjera en Cuenca.

Debido a que dentro de este estudio se determinó que la información para realizar el análisis de los textos, principalmente de la normativa y políticas públicas en la ciudad de Cuenca, es limitada, se consideró apropiado el reforzar la investigación mediante entrevistas abiertas dirigidas a inmigrantes extranjeros, ciudadanos cuencanos, y a personal de instituciones públicas que trabajan con la problemática de movilidad humana. Escogiéndose esta técnica porque las entrevistas abiertas proporcionan una idea de la percepción de las personas respecto a su entorno social, y posibilitan la participación de actores diversos que proporcionan distintos puntos de vista sobre una situación, y en este caso se puede obtener información que sirva de indicios para saber si una reforma a la normativa o nuevas políticas públicas son o no necesarias.

Así para las entrevistas se seleccionó la muestra así como la recolección de los datos de acuerdo a lo que indica Roberto Hernández Samperi en su libro de Metodología de la Investigación: por muestra de expertos, muestras por conveniencia mediante entrevistas focalizadas semiestructuradas (Hernandez, 2010) de la siguiente manera:

**Inmigrantes extranjeros:** se seleccionaron de manera aleatoria, son muestras por conveniencia, en la ciudad de Cuenca, procurando realizar entrevistas a inmigrantes extranjeros de diversas nacionalidades, e intentando que fueran personas que se dedican a diversas actividades, para poder tener un espectro amplio y comparar si la perspectiva que tiene un inmigrante de una nacionalidad es diferente a la de otro, analizar las similitudes y diferencias en sus respuestas respecto a una misma pregunta en relación a su lugar de origen. Anexo 1

**Ciudadanos cuencanos:** se escogieron de manera aleatoria, son muestras por conveniencia, intentando realizar las entrevistas a personas hombres y mujeres, de distintas edades, y de distintos estratos sociales dedicados a diferentes actividades, con el objetivo de saber qué opinión pueden tener respecto a la inmigración extranjera en Cuenca y comparar las respuestas para ver si justamente al ser tan aleatorias existían



similitudes o, por el contrario, cada uno de ellos tenía una perspectiva distinta. Anexo 2

**Actores involucrados en temas de movilidad humana en entidades locales que trabajan temas de movilidad humana:** para estas entrevistas, muestra de expertos, se escogieron a tres actores: a la Directora de la Dirección de Relaciones Externas del Municipio; a la Directora del Consejo de Protección de Derechos; y, a la Coordinadora de la Casa del migrante.

Estos tres actores se escogieron dado que las entidades a las que representas pueden contribuir en la creación de políticas públicas y normativa propia para la ciudad de Cuenca, en lo que a movilidad humana se refiere. No se ha buscado realizar alguna entrevista al representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, porque si bien este Ministerio es el ente regulador y hacedor de políticas públicas, lo es a nivel nacional, los representantes del Ministerio en Cuenca, no crean políticas, simplemente aplican las que a nivel nacional se determinen. De igual manera no se ha realizado una entrevista a la representante de ACNUR, porque el tema del refugio debido a sus propias particularidades no es objeto de este análisis, lo es en cuanto al sentir que puede tener la inmigrante extranjera que está además en calidad de refugio, pero lo que interesa en esta investigación es su calidad de inmigrante extranjera más que de refugiada, que sería motivo de otro análisis. Anexo 3

Para la validación y **presentación** de los datos que parten de este análisis se utilizan los preceptos de la estructura del ordenamiento jurídico de unidad, coherencia, integridad o plenitud de la normativa, realizando cuadros sinópticos para luego realizar el correspondiente análisis-crítico.

Esta metodología de investigación es la que se ha utilizado predominantemente, porque el presente estudio es una descripción y análisis cualitativo de los textos legales, es decir de la normativa que regula la inmigración extranjera en el país.

En definitiva, lo que se pretende con la descripción y análisis de los textos legales y las políticas públicas es identificar los siguientes elementos:



- Cuáles son los principios constitucionales establecidos en materia de inmigración extranjera en la Constitución de 2008 de Ecuador, tomando a este cuerpo legal como la Norma Suprema Fundamental.
- Identificar si la normativa secundaria en Ecuador que regula la inmigración extranjera está actualizada de acuerdo a los principios establecidos en la Constitución para esta materia, es decir si existe unidad respecto a los principios constitucionales.
- Identificar si existe coherencia en la normativa ecuatoriana secundaria respecto a inmigración extranjera.
- Identificar si existe plenitud en la normativa ecuatoriana de la inmigración extranjera.
- Identificar las políticas públicas respecto a inmigración extranjera en la ciudad de Cuenca. Como instrumento de medición se seleccionó el cuestionario de preguntas para los actores en base a las necesidades básicas de Max-Neef. (Max, 1993), cuya satisfacción depende del contexto histórico, cultural y también de los deseos individuales de las personas, de allí que pueden ser infinitas las maneras de satisfacer estas necesidades. Siendo la normativa y las políticas públicas herramientas que deben servir para recoger estas necesidades para auxiliar en la meta individual y colectiva de satisfacción, las entrevistas en este estudio sirven para ayudar a identificar si los vacíos e incoherencias legales en la normativa y políticas públicas ameritan o no reformas.

Las entrevistas en este trabajo sirven como apoyo en el estudio central de análisis de normativa y políticas públicas en materia de inmigración extranjera, en el caso específico de Cuenca, por ello se entretajan a lo largo del texto conjuntamente con el análisis de la normativa y las políticas públicas. Son entrevistas abiertas, semiestructuradas porque se elaboró un cuestionario para poder realizar las mismas, en base a las necesidades básicas de Max Neef, pero se dio total libertad para que las personas pudieran expresar sus opiniones. Estas entrevistas se analizaron con la herramienta de Atlas Ti.

Mediante las entrevistas lo que se hace es:

- Reforzar los resultados encontrados mediante el análisis de textos legales y de políticas públicas.



La contribución de este trabajo, mediante el análisis de los textos legales principalmente, consiste en la identificación del orden jurídico existente en el país y en la ciudad de Cuenca, respecto al tema de inmigración extranjera, en la actualización de información bibliográfica respecto al tema de inmigración extranjera en Ecuador y específicamente en la ciudad de Cuenca, incluidas las políticas públicas y, en los futuros trabajos, que derivado de este análisis se pueden proponer para la construcción de un marco jurídico integral incluidas las políticas públicas para la edificación de una sociedad integrada y pluricultural.

Tabla 1. Operativización de Variables

| Objetivos   | Categorías  | Variables   | Herramientas                              | Indicadores   |
|---|---|---|---|---|
| <b>Analizar los principios constitucionales en materia de Inmigración Extranjera en el Ecuador.</b>           | Normativa<br>Derechos<br>Obligaciones   | Que los principios constitucionales de movilidad humana, contemplen a la inmigración extranjera.<br><br>El enfoque que existe sea de derechos.<br><br>Que la normativa constitucional esté a la par con la normativa internacional. | Análisis de texto                         | Los principios constitucionales que en materia de inmigración extranjera estén establecidos en la constitución.                             |
| <b>Analizar la normativa secundaria y políticas públicas respecto a inmigración extranjera en el Ecuador.</b> | Normativa<br>Derechos<br>Obligaciones   | Unidad, coherencia y plenitud e entre las normas  | Análisis de Texto                         | Principios constitucionales en materia de inmigración extranjera recogidos en la normativa secundaria y en políticas públicas establecidas. |
| <b>Reforzar los análisis conceptuales del a normativa y la política pública con percepciones reales.</b>      | Derechos<br>Obligaciones<br>Integración<br>Percepción<br>Necesidades básicas<br>satisfechas | Conocimiento de los derechos y obligaciones en materia de inmigración extranjera.<br><br>Percepciones de seguridad<br><br>Sentimientos de integración.<br><br>Sentimientos de rechazo.<br>Acceso a servicios básicos.               | Entrevistas abiertas<br>semiestructuradas | Tipos de barreras que encuentran los entrevistados respecto al tema de inmigración extranjera.  |



## 1.6. Estructura del trabajo

Este trabajo está compuesto por seis capítulos distribuidos de la siguiente manera:

El **capítulo 1** introduce al lector en el contexto y en el alcance del trabajo, indicando la metodología y la organización del mismo.

El **capítulo 2** recoge todos los conceptos necesarios para que este trabajo sea auto contenido, así como también la taxonomía útil para el desarrollo del estado del arte y demás temas relacionados con el problema a resolver.

El **capítulo 3** presenta el estado actual, en el que se hace un repaso de estudios similares llevados a cabo y sus limitaciones, lo que permitirá tener una visión objetiva del problema a ser resuelto.

El **capítulo 4** muestra la contribución de este trabajo de acuerdo a la metodología planteada.

El **capítulo 5** muestra la parte de presentación de los resultados a manera de validación de la contribución de este trabajo.

Finalmente, en el **capítulo 6** se presentan las conclusiones y las posibles líneas de investigación futuras que parten de este trabajo.



Universidad de Cuenca

## **CAPÍTULO II**

### **BASE CONCEPTUAL**



## Capítulo II

### Base Conceptual

#### 2.1. El ordenamiento jurídico

Para poder estudiar las leyes, las normas, es necesario mirarlas desde un ordenamiento jurídico.

La conceptualización de un ordenamiento jurídico lo han realizado varios autores, y “no es solamente la normativa sino todo el conjunto de normas, la estructura, la función y fin normativo que da sentido a las normas.”<sup>2</sup> (UNAM). Santi Romano citado en el documento Ordenamiento Jurídico del acervo virtual de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que el derecho antes que norma es organización y orden social.

Entenderíamos entonces que el ordenamiento jurídico, para considerarse tal no solo está conformado de normas, sino que es una estructura que contiene principios, reglas, instituciones e instrumentos que ordenados y clasificados conforman la organización jurídica.

De acuerdo al citado documento los autores normativistas del s. XX más importantes son: Kelsen y Hart. Y conforme estos autores, varios tipos de normas son necesarios en un ordenamiento jurídico no solo normas que otorgan obligaciones y derechos, sino también normas de reconocimiento que sirven para determinar qué ley se debe aplicar en lugar de otra, también normas que señalen quién tiene la autoridad para hacer cumplir o imponer normativa, que son normas de organización, también son necesarias

---

<sup>2</sup> Información recogida del capítulo quinto de un documento que se encuentra en la biblioteca jurídica virtual del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, pero no aparece con autor. Este documento se va a citar como “Ordenamiento Jurídico del acervo virtual de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM” Se puede verificar en la dirección <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/8.pdf>.



normas de procedimiento para saber cuáles son los accesos con los que se cuenta para poder reclamar derechos o hacer cumplir obligaciones. Es decir, la sociedad va creando varios tipos de normas que sirven para poder estructurar el ordenamiento jurídico.

Kelsen, citado en el documento antes mencionado, describe al ordenamiento jurídico desde tres niveles: el epistemológico, el ontológico y el axiológico.

Desde el punto de vista epistemológico, la ciencia jurídica nace por contar con un método propio de organización que le permite distinguirse de otras ciencias, para ello son necesarias categorías lógico-conceptuales que le da una estructura ordenada y sistematizada y para ello Kelsen elabora categorías como la norma fundamental y el ordenamiento jurídico. Sin la norma fundamental para Kelsen no existiría un ordenamiento jurídico porque este es el que da nacimiento a la norma. Es decir que para este autor la pertinencia y validez de una norma jurídica inferior se fundamenta y es consecuencia de las normas superiores. La hipótesis lógico-epistemológica de Kelsen es que “Es preceptivo comportarse de acuerdo con lo que la Constitución prescribe”. Siendo entonces la Constitución la norma suprema, en una organización de jerarquías, todas las demás normas inferiores y futuras deben adaptarse a esta norma fundamental. Sin embargo, esta hipótesis ha sido refutada y en el sentido de que a la norma fundamental se le está dando un carácter normativo, y no es tal porque es un presupuesto lógico-epistemológico, siendo la Constitución una norma que nace de este presupuesto.

Desde el punto de vista ontológico el ordenamiento jurídico es el conjunto ordenado y sistematizado de un conjunto de normas jurídicas por tanto el derecho no es una sola norma, lo que les da unidad es que tienen un mismo fundamento de validez y estas normas están ordenadas de forma jerárquica en las que las superiores dan validez a la subsiguiente, siendo la norma final la de ejecución.

Siguiendo el orden del documento “Ordenamiento Jurídico del acervo virtual de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM” se menciona a Hart, para quien dentro del ordenamiento jurídico es necesario tener reglas secundarias, porque la falta de las mismas acarrearía problemas para verificar la validez y obligatoriedad de las mismas además de una confusión y presión social para hacer cumplir estas reglas. Es una visión que abarca al ordenamiento jurídico de





manera completa es decir en palabras de Bobbio en un sistema complejo de adjudicación, cambio y reconocimiento.

En el mencionado documento se cita también a Dworkin autor que difiere con el pensamiento normativista del ordenamiento jurídico y señala que es necesario más que reglas para tener unidad, coherencia y ser un ordenamiento pleno. Señala que debe estar integrado por reglas, principios y directrices.

En este trabajo, se recurre y acepta la corriente de los tres autores mencionados Hans Kelsen que señala que debe existir una jerarquía en las normas para que se puedan sistematizar ordenadamente, que de acuerdo a Hart es importante que exista una normativa secundaria, y de Dworkin en que deben existir reglas, principios y directrices para tener un ordenamiento jurídico integral.

En el documento “Ordenamiento Jurídico del acervo virtual de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM” se describen las características del ordenamiento jurídico que son:

1.- La unidad: que se refiere a la pertenencia o independencia de una norma a un sistema o no. En este trabajo se sigue la teoría kelseniana de la pertenencia de acuerdo a que una norma se fundamenta en otra superior, creada por un órgano competente, hasta llegar a la norma fundamental obviando el problema epistemológico de la norma fundamental se toma como norma primera a la Constitución y de Hart que señala que el reconocimiento de una norma abraza la decisión de los particulares a obedecerla.

2.- La coherencia: es el supuesto de que todas las normas guardan armonía entre sí, de que no se contradicen. Sin embargo, esto en la realidad no se da lo que obliga a quienes aplican las normativas a buscar soluciones para poder aplicar las reglas establecidas en normas en el ordenamiento jurídico con algunos criterios como de armonización, de jerarquía, dependiendo de cada caso. Lo contrario a la coherencia se denomina jurídicamente antinómicas, mismas que da cuerdo a Bobbio, pueden ser totales o parciales y se resuelven bajo tres criterios el cronológico en que la ley posterior deroga a la anterior, criterio de jerarquía, la norma superior por encima de la inferior, y criterio de especificidad, la ley especial deroga a la general. Y si todas estas no sirven existe un cuarto criterio que es que se aplique la norma más favorable. Las antinómicas no se



dan solo entre normas sino también entre principios jurídicos, estas colisiones se resuelven de distinta manera porque conllevan preceptos de valores fundamentales. Así el conflicto entre un principio y una norma va a prevalecer el principio porque se comprende que contiene valores de interés colectivo. En el trabajo presente no se está realizando un estudio de principios sino la normativa secundaria bajo el marco de estos principios.

3.- La plenitud: Según este principio, en un ordenamiento jurídico estructurado no existen vacíos, cada caso está debidamente tipificado y normado. Esto en la realidad no es tal, y es lo que se llama lagunas o vacíos legales. Las tipologías de las lagunas pueden ser subjetivas, cuando se dejan a propósito para que el legislador “llene” estos vacíos, u objetivas, cuando las normas se han vuelto obsoletas. También existen lagunas “praeter-legem” cuando la normativa es demasiado particular que no permite abarcar otros casos y lagunas “intra-legem”, que es cuando las normas son tan generales que se deben completar. De acuerdo a Bobbio en gran medida la idea de plenitud puede ser colmada por los principios constitucionales, que en ausencia de normas adecuadas pueden satisfacer estos vacíos, porque son los principios constitucionales los que organizan el ordenamiento jurídico en su conjunto.

De acuerdo a estos conceptos se describirá y analizará la normativa secundaria respecto a inmigración extranjera en el Ecuador y en el caso específico de la ciudad de Cuenca.

## 2.2. Políticas Públicas y satisfacción de necesidades

**Políticas Públicas:** Emilio Graglia, en el artículo Políticas Públicas: Fases y Fallos como procesos de satisfacción social define a las políticas públicas como:

*“Son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Esta definición supone dos nociones: una primera simplemente descriptiva y una segunda prescriptiva, o sea, el ser y el deber ser de las políticas públicas. Las políticas son públicas porque su sujeto (o responsable principal) es un estado (nacional, provincial*



*o municipal) y porque su objeto (o finalidad principal) debe ser una sociedad (internacional, nacional o local). Lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal. Por tanto, para que un estado (como sujeto o responsable principal) pueda diseñar y gestionar proyectos y actividades a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (como objeto o finalidad principal), las políticas públicas deben ser vistas y consideradas como un proceso cuyo punto de salida (input) es una situación de insatisfacción social y cuyo punto de llegada (output) debe ser una situación de satisfacción social” (Graglia, 2004)*

Es decir que lo principal de las políticas públicas es que están diseñadas desde una entidad estatal, pero están dirigidas a necesidades concretas de la población. Ahora para saber cuáles son estas necesidades, si las mismas son realmente para toda la población o van a servir a mejorar, el diagnóstico es lo esencial, de acuerdo al autor citado cuando las políticas públicas fallan es porque ha existido una falta de diagnóstico se ha improvisado, no hay una correcta decisión o se decide sin diagnóstico, existe inacción por parte de las entidades encargadas de elaborar y difundir las políticas públicas, falta de difusión de estas políticas o estas son mal dirigidas, demagogia.

En el ensayo de María Teresa Villareal “Participación Ciudadana y Políticas Públicas”, para la elaboración de políticas pública públicas, en un estado democrático, la participación ciudadana es vital, pues implica el empoderamiento de los ciudadanos sobre sus necesidades para canalizarlas ante las instancias gubernamentales correspondientes y conseguir así la satisfacción de las mismas, (Villareal, 2008). En este ensayo, Villareal a su vez cita a Ziccarti (1998) quien indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. Es decir que la que es institucionalizada proviene del mismo Estado, es creada dentro de un marco legal, y la autónoma, no forma parte de este estado, sino que se organiza desde la propia sociedad.

A criterio personal se considera que es indispensable la participación de la sociedad, tanto institucionalizada como la autónoma tanto para el diagnóstico como para la formulación de las políticas públicas, sólo así tomando en cuenta las necesidades que



derivan de la propia sociedad se pueden establecer políticas públicas apropiadas y efectivas.

### ***2.2.1. Necesidades Humanas:***

Entre las teorías más conocidas tenemos la del psicólogo Abraham Maslow quien realizó una jerarquía de las necesidades, empezando por las fisiológicas, luego seguridad, sociales, de autoestima y de realización. (Maslow). Estas necesidades se asemejan con las de Manfred Max Neef quien en su libro *Desarrollo a Escala Humana* describe las necesidades humanas fundamentales como “finitas, pocas y clasificables”, o sea que las necesidades para los seres humanos, son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los métodos utilizados para la satisfacción de las necesidades. O sea que las necesidades siempre van a ser las mismas para todos los seres humanos, en todos los lugares y épocas, lo que cambia es la manera en que una sociedad, cultura determina como necesario para satisfacer esas necesidades y así describe necesidades de ser, tener, hacer y estar, como categorías existenciales y según categorías axiológicas es decir los valores que en cada sociedad o individuo le otorga a estas necesidades son de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad. Para Manfred Max Neef, la consecución de estos satisfactores depende de una relación equilibrada y armónica entre los seres humanos, la naturaleza, la tecnología, lo global y lo local, lo personal y lo social, es decir que involucra tanto a la esfera individual de los seres humanos, así como su organización como sociedad civil y su relación con el Estado. (Max, 1993)

Estando de acuerdo con el punto de vista de Manfred Max Neef, de que las necesidades humanas deben ser cubiertas tanto por parte de los individuos como tales, pero también que el Estado está involucrado, y que las políticas públicas son una herramienta para ayudar a cubrir estas necesidades, tener en cuenta la perspectiva y percepciones de las personas involucradas en los procesos que se desean estudiar, en este caso la inmigración extranjera en el caso específico de Cuenca, es importante para develar las posibles necesidades de intervenciones más amplias.



### **2.3. Visión Jurídica del Proceso Migratorio: - El enfoque de derechos**

#### **2.3.1. Visión Jurídica del Proceso Migratorio**

“El Derecho es un elemento cultural y por tanto responde a la concepción del mundo que tiene la sociedad, y ayuda a configurarla” (Meza, 2009). En el caso de la migración la legislación se ha centrado principalmente en el control de las fronteras. Los instrumentos legales se han configurado de acuerdo a la visión que sobre el flujo migratorio ha tenido un país en determinado tiempo, primando el control y la protección a la soberanía antes que los derechos de los individuos. Es por ello que tenemos países que han ajustado su normativa para permitir la entrada de inmigrantes con una visión más abierta; otros han sido selectivos, han impuesto controles, obligaciones a cumplir para poder quedarse, castigos por ingresar o permanecer en su territorio. Pero, al ser el derecho un instrumento social, no ha sido estático, y la normativa dentro del proceso migratorio se ha ido adaptando a las nuevas necesidades que van surgiendo en las sociedades, y también a las reivindicaciones de los actores, en este caso los migrantes, y por ello actualmente, se habla de un enfoque de derechos para los migrantes. Este enfoque es el que actualmente se busca incorporar en las legislaciones y la Constitución del 2008 de Ecuador es una muestra de ello.

El derecho a migrar es un derecho humano, el artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos, reconoce los derechos de libre circulación y residencia de las personas, y señala la obligación de los Estados de garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; además, existen varios instrumentos legales internacionales que amparan a los migrantes, como la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores migratorios y sus Familias. Este convenio es muy importante ya que adopta garantías mínimas para los migrantes, propugna la igualdad con los ciudadanos nativos, con los mismos derechos, y sobre todo prohíbe cualquier tipo de discriminación por su calidad de migrante. Es muy importante recalcar que las garantías se extienden tanto a los migrantes trabajadores regulares como a los que están en situación irregular. Pero para este segundo grupo es más difícil que para el primero el lograr que sus derechos sean respetados, debido a la situación propia de la inmigración sin los permisos, los países generalmente no protegen a estos inmigrantes como se debería desde un enfoque de derechos.



Existen también los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, convenciones que imponen a los Estados que las suscriben garantías para las personas en movilidad, que no pueden ser vulneradas por la normativa interna, sino más bien que debe adaptarse. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también protege a las personas en movilidad, en su artículo 13 señala el derecho que tiene una persona que está legalmente en un país a ser escuchada antes de ser expulsada, y existen numerosos comités y comisiones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comunidad Andina de Naciones, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, como instrumento auxiliar a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), comisiones que emiten documentos que son obligatorios para los suscriptores y que se convierten en parte de la legislación de los países.

Sin embargo, al no existir coerción en su contenido, se convierte de alguna manera en una obligación “moral” de los países en su cumplimiento. La comunidad internacional puede estar en desacuerdo, pero no puede obligar a un Estado por su soberanía a aplicar por ejemplo una política de puertas abiertas para todos. Al final, siempre queda a la discrecionalidad de los países quienes, en nombre de la seguridad, y la estabilidad deciden qué políticas aplicar, cuáles promover, y la normativa puede variar de acuerdo al momento y las necesidades propias del sistema y del Estado.

En este panorama las normas, las leyes son un instrumento que se acopla a la política, visión y enfoques de los grupos que detentan el poder en determinado momento de un Estado.

### **2.3.2. Enfoque de Derechos**

*“El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos. Este procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y*



*colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social. (...) buscando construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y consecuentemente la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano.”* (Guendel; 1999.:3 citado por Solís Sonia en su ensayo el enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales ). (Solís)

De acuerdo al autor citado Guendel, el enfoque de derechos se centra en el ser humano y los derechos universales, inalienables e indivisibles que tiene, es decir los derechos de las personas que desde la antigua Grecia han sido motivo de regulación legal, pero siendo a partir de la declaración de los derechos humanos de 1948 que la búsqueda individual de bienestar y protección trasciende a grupos específicos que por determinadas situaciones necesitan mayor protección como los trabajadores, los niños y adolescentes, las mujeres, actualmente las personas en movilidad humana.

Solís Sonia, en su ensayo “El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales” señala que en el enfoque de derechos el rol del Estado se propone como actor clave para el desarrollo de las políticas sociales encaminadas a apoyar el desarrollo de los individuos, y que las políticas que se instauran buscan que sean las personas quienes se apropien de sus derechos y reivindiquen los mismos. Siendo para ello primordial el reconocimiento de la ciudadanía de las personas, independientemente de cualquier condición, para que de esa manera puedan exigir sus derechos. Y es partiendo de este derecho “visible y exigible” que el marco jurídico institucional debe cambiar para permitir a las personas el acceso a sus derechos.

El enfoque que existe sobre movilidad humana actualmente en la Constitución de 2008 es de derechos, por tanto el marco jurídico y las políticas públicas en el Ecuador deberían generarse bajo esta perspectiva: Guendel (1999) citado por Solís Sonia en su ensayo el enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales ) describe tres tipos, a saber: “ 1) *Políticas de Atención y de Promoción de los Derechos Humanos*, 2) *Políticas de Protección de los Derechos Humanos* y 3) *Políticas de Vigilancia de los Derechos Humanos*” (Solís). Siguiendo al autor citado se resume que estas políticas deben ser:

- Las políticas de Atención y Promoción de los Derechos Humanos, implican el reconocimiento de las necesidades básicas como salud, educación, vivienda, así



como necesidades culturales, de asociación y políticas, para generar estas políticas es necesaria que exista una estructura legal que permita a los ciudadanos acceder a sus derechos, y empoderarse de los mismos, que permita su organización. Es necesario que existan campañas de sensibilización y educación para forjar conocimientos y nuevas visiones sobre el enfoque de derechos del tema, que en este caso sería movilidad humana.

- Las políticas de Protección de Derechos Humanos deben ser íntegras e integradas, y deben ser a nivel nacional y a nivel local, siendo que es a nivel local donde se concretan, deben buscar las “herramientas legales” para garantizar la protección de derechos y de los procedimientos que se han establecido para los casos en que existan conflictos con la normativa o que estén en situaciones de vulnerabilidad.
- Políticas de Vigilancia de los Derechos Humanos: Acciones tendientes a revisar, vigilar que las políticas establecidas se estén cumpliendo.

Se considera que es en torno a este enfoque de derechos, que es el que ha establecido la Constitución de 2008, que la normativa secundaria y las políticas públicas, nacionales y locales deberían guardar coherencia.

#### **2.4. Teorías interpretativas del fenómeno migratorio:**

Debido a que la migración como actividad humana siempre ha estado presente, históricamente, se la ha estudiado como un proceso que implica movimiento humano, asentamiento, causas y consecuencias generadas por esta situación, siendo las teorías deterministas las que más se han utilizado para explicar la migración, el conjunto de estas teorías tienen en común que tratan de explicar a la migración, es decir el hecho de desplazarse desde una perspectiva económica. Como se indica en el documento de la CEPAL (2006) “Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo” (p. 24), que toma como fuente a su vez a grandes investigadores como Castles y Miller 2004, Lim 1995 y Wallerstein 1974, las teorías tradicionales de la migración se enfocan en los motivos de atracción para inmigrar y asentarse en un país diferente al de origen, como lo son, necesidad de mano de obra, mejores condiciones políticas y sociales y los motivos de expulsión del país que se sale, o de origen, como son pobreza, desigualdades, falta de oportunidades y restricción de derechos entre otros. La base de estas teorías, es que el flujo migratorio, generalmente se ha dado de Sur a Norte de los países pobres a los ricos en búsqueda





de un mejor futuro económico; pero no solamente que a estas teorías se les ha escapado detalles importantes, como lo que sucede durante el tránsito migratorio, los efectos colaterales de la llegada de extranjeros, la integración de los migrantes en el país de acogida, y las consecuencias en el país de origen de su salida, la situación variable de migrantes que viajan como mano de obra calificada en contraste de los que viajan sin documentos legales para ingresar a un determinado país; sino que actualmente los flujos migratorios han variado y ya no son solamente de los países ricos a pobres o de Norte a Sur.

Actualmente existe una migración cada vez mayor intrarregional como sucede en el Ecuador, (CEPAL, 2006), es por ello que a estas teorías se han ido sumando las integracionistas, y de sistemas migratorios, que surgen para complementar las teorías deterministas, tomando en cuenta situaciones como la necesidad de identidad, de integración, de relacionarse, de pertenencia, necesidades y formas de relaciones humanas que surgen como consecuencia de la migración y que a su vez propician cambios sociales y políticos, las redes familiares que convierten a las familias en transnacionales, de esta manera con estas nuevas teorías sumadas a las anteriores se visibiliza a la migración desde un contexto global, un proceso imposible de estudiar desde una sola perspectiva ya que conlleva infinitud de aristas y situaciones cambiantes de acuerdo a las propias vicisitudes mundiales. Lo antes dicho, la necesidad de nuevas teorías y visiones para comprender el desplazamiento humano, se confirma en un artículo de Stephen Castles realizado en el año 2010 (Stephen, 2010), en el cual cita a autores como Massey y otros, indicando que hace más de diez años ya se ve la insuficiencia de las teorías clásicas, y es imperioso analizar nuevos enfoques. En este mismo artículo, Castles se contrapone a la idea de Portes (2010) de que la migración no es realmente un proceso que cambie las estructuras e instituciones de una sociedad desarrollada, defendiendo por el contrario que la migración sí incide dentro de los procesos de cambio a nivel social y económico de las sociedades a nivel global. (Stephen, 2010). La visión de Castles es a nivel global y de alguna manera se entiende referido en su mayoría a las consecuencias de la migración Norte-Sur. Sin embargo, sumándose a esta teoría en lo que respecta al presente estudio, cualquier proceso migratorio va a atraer cambios tanto en los países donantes como en los receptores, a nivel social, y de estructuras estatales. No solamente en un aspecto económico, laboral o legal en la parte de regularización de entradas-salidas y estatus



migratorio, sino de influencia en los aspectos cotidianos de una sociedad, en la interacción entre extranjeros y nativos, en la responsabilidad institucional de velar por los derechos, evitar vulneraciones de los mismos, promover la corresponsabilidad de todos los actores para una convivencia armónica, por lo que, al momento de realizar un análisis de la migración se debe buscar una visión integral. Al respecto, el mismo artículo citado señala que es muy difícil encontrar el camino hacia una “única teoría” de la migración, y propone el camino de la interdisciplinariedad.

La migración abraza todas las dimensiones de la existencia social y por ello exige un acercamiento interdisciplinario; Massey y sus colaboradores señalan que los estudios migratorios están divididos entre la investigación de las causas, procesos y patrones migratorios en sí mismo (ellos hablan de “determinantes de la migración”), e investigación sobre cómo los migrantes son incorporados en las sociedades receptoras (“asimilación del inmigrante”).

De hecho, hay varias otras divisiones”. (Stephen, 2010).

Por tanto, según Castles, no solamente es suficiente utilizar a varias disciplinas para la comprensión del proceso, sino interrelacionar estas diferentes visiones para que se complementen entre ellas, el estudio separado de los subcampos de la migración conlleva a fracasos.

Los académicos del área de migraciones tienden a estar altamente especializados, y cada sub-campo tiene una literatura distinta, así como distintos cuerpos de conocimiento. Existen centros separados de investigación, revistas y conferencias. Entre los resultados de esto se incluye el fracaso en entender el carácter histórico de la migración, asunciones erróneas de causalidad en una sola dirección, y la incapacidad de entender las dinámicas amplias de los procesos migratorios y su inserción en los procesos de cambio social. (Stephen, 2010).

Uniéndome a los criterios antes citados, si se quiere comprender a cabalidad cualquier proceso migratorio, se debe tener en cuenta además del contexto global y social, también el individual y psicológico, las percepciones de los actores involucrados para poder aprehender todo lo que implica una la salida, el tránsito, la llegada e instalación en otro lugar al propio, tanto como recibir a personas que provienen de lugares



diferentes, con otra idiosincrasia. Un proceso innegablemente diverso que debe estudiarse mediante la complementariedad de distintas disciplinas y es a la luz de esta visión global e integral se estudia a la migración como parte de la movilidad humana.

Castles (2003) resume las características de los nuevos flujos migratorios en: 1) incremento en las migraciones; 2) incremento de su diversidad; 3) incremento en la dualización en el trato de esos flujos, distinguiendo entre los “deseables” (trabajadores cualificados, empresarios) y “no deseables” (no calificados); 4) incremento de una inmigración circular, temporal y repetida como consecuencia de los avances en transporte y comunicaciones; 5) incremento de la dimensión de transnacionalidad (comunidades transnacionales) y; 6) la fuerza cada vez mayor de las redes informales como forma de organización y comunicación que trascienden las fronteras nacionales (De Lucas, 2004: p. 7) citado en el “Informe temático situación de las personas de otro origen nacional en Ecuador” de Verónica Velásquez Victoria.

Este criterio nos sirve al momento de revisar la normativa secundaria, ya que los principios constitucionales sobre inmigración extranjera indudablemente han recogido esta noción de integralidad, por ello se habla de movilidad humana, abarcando todas aristas que estos movimientos suponen, y que al momento de establecer políticas públicas deberían ser tomados en cuenta.

## **2.5. Migración y Movilidad Humana**

En términos generales la palabra migración evoca el desplazamiento de un lugar a otro distinto del que se tiene como domicilio o hábitat habitual. La migración puede ser interna cuando el movimiento se da dentro de las fronteras de un mismo país o internacional cuando se cruzan las fronteras. Erasmis Bueno Sánchez comenta, citado por Etelvina Guzmán, sobre la migración internacional y su estudio:

Los desplazamientos territoriales del hombre han sido parte de su propia historia, agudizados en determinados periodos, atenuados en otros; han estado condicionados por diferentes factores de naturaleza ambiental, demográfica, económica, cultural, religiosa y sociopolítica. Así la formación de naciones, estados e imperios de una parte y las guerras de otra, han dado lugar a migraciones tanto voluntarias como forzadas. (Guzmán Castelo, 2005, p. 1).



El concepto base es sencillo, sin embargo, la migración es un proceso que conlleva infinidad de aristas, tantas que por ello es motivo de un sinnúmero de estudios sobre teorías que tratan de comprenderlo, existiendo un largo debate sobre cómo debe definirse, cómo debe comprenderse y qué abarca.

La movilidad humana es un término que nace de la necesidad de visualizar el proceso de desplazamiento humano de una manera amplia y sobre todo integral, de comprender que la persona que se emigra de un lugar, muchas veces atraviesa por otro, para llegar a uno distinto, y en todo ese recorrido existen varias incógnitas por resolver, ¿por qué salió, cómo salió, en qué condiciones viaja, hacia dónde, cómo lo van a recibir, cómo se va a instalar, qué va a hacer?, es decir, un sinnúmero de preguntas que pueden surgir, que necesitan respuestas, pero sobre todo, su comprensión implica la aplicación de correctas políticas públicas y regulaciones legales por parte de los estados y naciones para que los derechos de las personas que están en movilidad no se vulneren.

La Red Andina de Migraciones y el Servicio Andino de Migraciones SAMI en un texto online nos indica que la movilidad humana es “la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación” (SAMI, 2013). Este mismo texto indica las siguientes características: que este movimiento es un proceso humano, por ser el ser humano el actor principal del proceso; que es la expresión del ejercicio de un derecho humano, el derecho a la libre circulación; que es multicausal, por la diversidad de impulsos por los cuales una persona decide o está obligada a desplazarse, puede ser por motivaciones económicas, laborales, desastres naturales, guerras, persecución; que hay una intencionalidad de permanencia, la persona que se desplazó puede permanecer por periodos cortos o largos en el lugar de destino; y el cruce de límites, cruce de zonas geográficas o políticas.

La movilidad humana abarca a emigrantes, que son los que salen de un país, inmigrante que son los que llegan a un lugar diferente al de su destino, a los desplazados, quienes han sido obligados a salir de su lugar, refugiados, que buscan amparo en otro lugar, asilados, apátridas, víctimas de trata. Entre otros, abarca a todas las formas de movilidad, pero también todas las aristas que se han mencionado y conlleva el proceso.



Universidad de Cuenca

Por tanto, la movilidad humana, abarca la migración y la traduce en una visión amplia, transdisciplinaria y de derechos.



Universidad de Cuenca

### **CAPÍTULO III**

#### **ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACIÓN**



### Capítulo III

#### Estado Actual de la Investigación

Al no ser ésta una tesis, sino un trabajo cuyo propósito es realizar un análisis del estado actual de la normativa ecuatoriana y las políticas públicas respecto a inmigración extranjera, centrándonos en la ciudad de Cuenca, lo que se ha revisado principalmente es lo que actualmente en materia legislativa se ha realizado, tomando en cuenta que estudios sobre migración en Cuenca sí existen, pero propiamente sobre legislación, normativas y su actualización en inmigración extranjera, no se ha encontrado tampoco en lo investigado se ha encontrado, un estudio global e integral de todos los inmigrantes extranjeros que conviven en la ciudad de Cuenca, no se ha encontrado más que algunos artículos de periódico, por ejemplo de Diario “El Mercurio” que indican que en Cuenca conviven más de 70 nacionalidades. No se conoce de un estudio inmigratorio de extranjeros que abarque a todas las nacionalidades que conviven en la ciudad, aunque hay varios estudios para cada grupo. Esta carencia es lo que ha motivado en parte este trabajo, para poder aportar como un indicio en la necesidad de realizar una investigación profunda sobre el tema.

#### **3.1. Trabajos actuales que se consideran relacionados con el tema de estudio:**

- Respecto a la ciudad de Cuenca, se han encontrado trabajos sobre refugio, contando con mayor información sobre este tema, como lo es el estudio “Encuentros y Desencuentros en Cuenca” de Vanessa Smith-Carroll y otros, en los que se trata en profundidad el tema de la situación de los refugiados colombianos en Cuenca, y que en sus conclusiones se puede revisar que existen percepciones de discriminación y de vulneración de derechos.
- También se ha encontrado trabajos de titulación sobre los inmigrantes estadounidenses, que se citan en este trabajo y uno en particular de Andrea Pesántez “Análisis de la situación actual de los extranjeros estadounidenses de la tercera edad residentes en la Ciudad de Cuenca” del año 2014. En el cual se concluye sobre los desafíos que implica en una ciudad como Cuenca la migración de retiro. Siendo actualmente el grupo más numeroso de inmigrantes generan mayores impactos sociales. (Pesantez, 2014) Respecto a este tema lo que se investigó también es que en San Miguel de Allende en México, existe también una gran inmigración de



extranjeros estadounidenses jubilados, y que en esta ciudad se han adaptado para aprovechar la venida de estos inmigrantes, también existe un estudio sobre la inmigración de jubilados en México y sus prácticas Transnacionales estudio de caso en Mazatlán, Sinaloa, y Cabo San Lucas, Baja California de Omar Lizárraga Morales, que nos señala las particularidades de esta inmigración de Norte-Sur en donde a consecuencia se da marginación de la población local también. (Lizárraga, Migración de retiro: cambio en la geografía de la migración. El caso de estadounidenses en Mazatlán, 2006). Este tema no es el central de este trabajo, pero se aborda con un poco más de detalle en el capítulo IV.

- El trabajo del Mgtr. Pedro Maldonado, “Análisis de Proceso e Integración de la Comunidad Peruana en el cantón Paute” del año 2014. En este trabajo, entre las conclusiones se señala que existe en el cantón Paute brotes de xenofobia en contra de los peruanos y una falta de facilidades de integración, que el marco legal contiene principios avanzados, sin embargo, existe una falta de políticas públicas integrales para crear una sociedad inclusiva y equitativa.

### **3.2. Estado Actual de la Normativa sobre Inmigración considerada relevante**

- En este aspecto Argentina aprueba en el año 2003 una Ley de Migraciones (Ley N° 25.871) que propone una política abierta y respetuosa de los derechos humanos de las personas, por su condición de tal y no por su origen nacional. La nueva ley representa un verdadero avance con respecto a la Ley General de Migraciones N° 23.439. Al amparo de la nueva legislación, surge en Argentina en el año 2004 el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, con el objetivo de lograr la regularización de la situación migratoria y la inserción e integración de los extranjeros residentes en forma irregular en el país.
- El proyecto de ley orgánica de movilidad humana de Ecuador, en la cual se recogen los principios constitucionales de: Ciudadanía Universal, Libre Movilidad, Integración Regional, Igualdad de Derechos y Obligaciones, Protección de nacionales en el Exterior, Prohibición de criminalización, Pro-persona, Equidad, Familia Transnacional, Buen Vivir, Eliminación Progresiva de la condición de extranjero, Reconocimiento de la contribución de la comunidad migrante. Esta propuesta a pesar de llevar años en continuos debates no ha llegado a promulgarse.





Se considera que el principio de eliminación progresiva de condición de extranjero que señala “La Constitución promueve el progresivo fin de la condición de extranjero, en base de lo cual la normativa, las instituciones públicas y privadas, y las prácticas sociales deben mejorarse hasta superar las diferencias y desigualdades, que genera en una persona el no tener la nacionalidad ecuatoriana” debería estar plasmado en la normativa secundaria.

El principio pro-persona en base al cual la normativa debe desarrollarse e interpretarse en el sentido más favorable es también importante que se tome en cuenta al momento de reformar las normas secundarias. Igual que el principio de no discriminación, el cual debería propiciar un trato digno para todas las personas inmigrantes extranjeras, sin importar su estatus regular o irregular.

- La Ordenanza Metropolitana mediante la cual se incluye un capítulo luego del capítulo enumerado “De la protección especial de los derechos de los niños y adolescentes en situación de riesgo” en las calles del Distrito Metropolitano de Quito del Título II del Libro Primero del Código Municipal, que regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito” el cual se considera como un documento que podría tomarse como referencia como normativa secundaria que hace un esfuerzo por recopilar los principios constitucionales, sin embargo adolece también de la falta de capítulos específicos, en el caso que nos atañe en este estudio de inmigración extranjera. Esta ordenanza puede servir como una herramienta para poder implementar políticas públicas integrales para inmigrantes extranjeros.



## **CAPÍTULO IV**

### **DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y POLITICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN EL ECUADOR: CASO ESPECÍFICO DE LA CIUDAD DE CUENCA.**



## Capítulo IV

### Descripción y Análisis de la normativa y políticas públicas sobre inmigración extranjera en el Ecuador: Caso específico de la ciudad de Cuenca

#### 4.1. Normativa y Políticas Públicas sobre Inmigración Extranjera

##### 4.1.1. *Marco Legal de la inmigración en el Ecuador*

La inmigración siempre ha sido motivo de regulación por parte de los estados, Ecuador históricamente ha pasado por varias etapas, las cuales han transcurrido similares en toda Latinoamérica. La Legislación Migratoria en el Ecuador.

Antes de la Constitución del año 2008 la legislación sobre movilidad humana, aunque siempre ha estado presente en las agendas políticas, desde la fundación de la República, era muy escueta, y estaba principalmente centrada en el enfoque de seguridad y control. Prevenir la entrada de personas no deseables y tratar de impulsar que ingresen al país personas que pudieran “beneficiar” al Estado.

De acuerdo al Dr. Jaques Ramírez (2010), expositor en el foro “Análisis de la situación de la población inmigrante en el Ecuador con énfasis en la ciudad de Cuenca” que se llevó a cabo en la misma ciudad el 18 de diciembre de 2015, en su artículo “Del aperturismo segmentado al enfoque de Derechos: Una mirada Histórica de la Política Migrante en el Estado Ecuatoriano” (Ramírez, 2010), el tema de inmigración ha estado presente desde el nacimiento del Estado Ecuatoriano, y han existido tres enfoques respecto a la inmigración en el país, un primer enfoque de aperturismo segmentado o selectivo, un segundo enfoque de securitismo y, otro a partir de la Constitución del año 2008 que sería de derechos. La tesis del autor antes citado es que, para la construcción de un Estado-Nación blanco mestizo civilizado y moderno, la presencia de algunos extranjeros era bienvenida, como la de los europeos y norteamericanos, en tanto que



la presencia de otros no era admitida como la de los chinos o los gitanos, porque no cumplían con los estereotipos étnicos y socio-culturales apetecidos en la época.

El Ecuador ha tenido 21 Constituciones, dentro de las cuales la inmigración ha estado regulada de manera muy similar, y con muy pocas variantes, permitiendo el “goce” de los derechos a los inmigrantes, pero con las restricciones y visiones antes mencionadas. La Constitución del Ecuador de 1967, señala para los extranjeros:

*“La Igualdad de derechos con los ecuatorianos. En aquellos términos que fije la ley, los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos; se exceptúan las garantías constitucionales y los derechos políticos establecidos exclusivamente en favor de los ecuatorianos”.* (Asamblea Nacional, 1967). (lo subrayado me pertenece)

Y tiene un artículo particular que no se señala en las Constituciones posteriores el Artículo 83: *“Inmigración.- Para el desarrollo económico y progreso social, el Estado fomentará y facilitará la inmigración, pero controlará la idoneidad de los inmigrantes, y exigirá que se dediquen a las actividades a que se hubieren obligado”* (Asamblea Nacional, 1967).

Lo señalado en esta Constitución resume lo que efectivamente ha sucedido con la inmigración dentro del país, ha primado una visión positiva de la inmigración, aceptando que la misma puede ayudar al progreso del país, sin embargo, esta visión siempre ha estado aparejada al antagonismo de controlar efectivamente la misma, debido a todas las consecuencias que este fenómeno acarrea también. Las Constituciones de 1979, 1984, 1993, 1996, 1997 son muy similares en lo que respecta a la regulación de la inmigración, y todas con apartados muy cortos a este respecto. Señalan en general que:

- El Estado fomenta y facilita la inmigración selectiva.
- Respecto a la condición jurídica: Los extranjeros gozan, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley.
- Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.



- Se exigirá que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieren autorizados.
- Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo.

Palabras como “selectiva”, dan una idea clara de que se trataba a la inmigración más en el sentido de los beneficios que podía traer dicho desplazamiento para el país, antes que pensar en la calidad y derechos de las personas que inmigraban. La regulación que se daba sobre esta materia, es muy pequeña, limitándose a pocos artículos referentes a los extranjeros y su calidad jurídica. Además, el hecho de que se puede “exigir” a los extranjeros que se dediquen a lo que están autorizados, incluye el hecho de que se permite a las personas ingresar para un fin determinado, y no son realmente “libres” para ejercer una actividad diferente, o escoger una manera diferente de vivir dentro del país, aunque sea un *modus vivendi* lícito, siempre esta coartado a que esté “autorizado”. Y siempre queda la noción de que son “extranjeros”, diferentes y no iguales en el fondo.

De acuerdo a Ramírez (2010), desde finales del siglo XIX se elaboraron las primeras normativas de extranjería, en 1886 se creó la primera Ley de extranjería, en 1892 la segunda, integrada en la Constitución de 1897. A esta primera etapa el autor la denominó como se comentó anteriormente, de “aperturismo segmentado en el cual los inmigrantes de la región andina tuvieron algunos privilegios, los europeos y norteamericanos fueron bienvenidos y otros extranjeros como los chinos y gitanos no se les admitió y fueron rechazados” (Ramírez, 2010). Este enfoque acorde con el contexto de la época, recibía apoyo de países vecinos y buscada, de alguna manera, construir el Estado con los “mejores” emigrantes; duró aproximadamente hasta finales de los años 30 del siglo XX, y desde inicios de los años 40 en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra con el Perú se dio paso al enfoque de “seguridad”. Los “otros”, los extranjeros no eran bienvenidos, constituían una amenaza para la población nativa. Indica, en el texto citado, que “en la ley de 1938 quedó establecido que los temas de inmigración y extranjería serían de competencia del Ministerio de Policía y que los extranjeros que no serían “beneficiosos” para el país y que podrían ser expulsados” (Ramírez, 2010).



Es decir, se empieza a ver al extranjero como “sospechoso”, donde se les debía analizar para ver si no son peligrosos, y se continuaba con el estigma de establecer si son o no “beneficiosos” para el país. De acuerdo a esta Ley los cónsules para otorgar la visa debían revisar los antecedentes de conducta de los solicitantes, inclusive, se daba potestad a las autoridades migratorias para que aquellos que hubieran ingresado pudieran ser sujetos de supervisión, para una vez más, determinar si eran beneficiosos o no. La ley de extranjería de 1940 guarda el mismo tinte de “exclusión y control” de los inmigrantes, siempre bajo el paradigma del beneficio o no que pudieran traer para el país, “estas políticas de control van acompañadas de criterios morales” (Ramírez, 2010)

Esta concepción de seguridad y control, de exclusión y de “sospecha del otro” ha perdurado durante todo este tiempo, situación que se puede analizar en la normativa secundaria vigente en el Ecuador. A pesar de la Constitución del año 2008, que representa una nueva visión, que promueve los derechos de las personas a inmigrar, y que de acuerdo al texto citado al inicio de esta referencia del Autor Ramírez (2010), representa la suma de un enfoque de derechos, que inició en los años noventa con implementación de derechos para los migrantes, en particular a los emigrantes ecuatorianos, el derecho a la doble nacionalidad, a los ecuatorianos en el extranjero a votar. En conclusión, se ha empezado a ver a la migración bajo una nueva perspectiva, como sujetos cuya situación particular de movilidad, los hace vulnerables y por tanto dignos de propiciar normativa y políticas públicas a la luz de los derechos humanos. Es por ello que la nueva Constitución del Ecuador del año 2008, se considera como una ruptura con las anteriores concepciones en todo lo que tiene que ver con materia de desplazamiento de las personas, la migración se mira desde una óptica amplia, el proceso migratorio, en este cuerpo legal se abarca desde la perspectiva de la Movilidad Humana.

### ***La Inmigración en la Constitución de 2008***

Según Ramírez y Tipanluisa (2011), en su texto “Políticas Públicas sobre Migración en el Ecuador”, la Constitución de 2008 abre una nueva visión de lo que debe entenderse por migración, pasando a llamarse «movilidad humana». La actual Constitución del Ecuador, aborda la movilidad humana desde diferentes aristas como en la emigración, inmigración, refugio, asilo, tránsito, trata y tráfico ilícito de personas migrantes. La



movilidad humana está incorporada en siete de los nueve títulos constitucionales y cuenta con una sección específica dentro del Título de Derechos (Tipanluisa, 2011).

La Constitución del 2008 señala en su Artículo 40, que: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Asamblea Constituyente, 2008). Este considerando se aplica tanto para los emigrantes como para los inmigrantes. Siguiendo el texto antes citado (Tipanluisa, 2011), se hace una breve recopilación de los derechos que son aplicables para los inmigrantes dentro de la Constitución del 2008:

La Sección Décima de esta Ley dedicada a la “Población y movilidad humana”, artículo 392, señala lo siguiente:

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. (Asamblea Constituyente, 2008).

Según Tipanluisa (2011) y coincidiendo con este criterio, son significativos los avances incorporados en materia de movilidad humana, entre ellos: La no discriminación por la condición migratoria de las personas; el reconocimiento de la organización y participación política de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior y de los extranjeros residentes en el país. Se garantizan los derechos de las personas asiladas, refugiadas y las personas internamente desplazadas; Se vincula la protección de las personas víctimas de desastres naturales, conflictos armados y emergencias con el desplazamiento interno; Reconoce la nacionalidad ecuatoriana obtenida por nacimiento o por naturalización.

El Artículo 8 hace referencia a quienes pueden obtener la nacionalidad ecuatoriana por naturalización: entre ellas las que obtengan la carta de naturalización, se incluye en la Constitución lo que antes estaba solo en las leyes, que pueden obtener la nacionalidad ecuatoriana por naturalización:



*“Las extranjeras y extranjeros menores de edad adoptados por un ecuatoriano/a, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria, las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquellas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con un ecuatoriano/a de acuerdo a la ley, las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicio relevante al país con su talento o esfuerzo individual” (Asamblea Constituyente, 2008).*

El Artículo 11 de la Constitución de 2008 en su numeral 2, señala que:

*“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado entre otras razones, por su condición migratoria, La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.” (Asamblea Constituyente, 2008).*

Siguiendo en esta misma línea, el Artículo 41, dicta:

*“Se reconocen los derechos de asilo y refugio de acuerdo a la ley y a los instrumentos internacionales de derecho humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia” (Asamblea Constituyente, 2008).*

El Artículo 63, señala que las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

En el Capítulo sexto sobre los Derechos de Libertad, el Artículo 66 reconoce y garantizará a las personas el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo a la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren





por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas.

En el numeral 15 de este Artículo, se prohíbe la expulsión o deportaciones de colectivos de extranjeros.

En los Derechos de Protección, el Artículo 77, numeral 5, señala que en todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán entre otras las siguientes garantías básicas: *“si la persona detenida fuera extranjera, quien lleve a cabo la detención informará inmediatamente al representante consular de su país”* (Asamblea Constituyente, 2008).

En el Régimen de Competencias en el Artículo 261 se indica que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre: el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

En el Régimen de Desarrollo de Trabajo y Producción en el Artículo 329 indica: *“El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores/as ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores”*. (Asamblea Constituyente, 2008).

En los principios de las relaciones internacionales el Artículo 416, entre otros, reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan la diversidad de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

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. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.



En el Artículo 423 indica que a integración en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá entre otros a propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (Asamblea Constituyente, 2008).

Los principios contemplados en la Carta Magna, mantienen un espíritu jurídico de apertura y sensibilidad hacia las personas y su movilidad humana, es decir se busca garantizar el derecho de los seres humanos a moverse, por los motivos que sean, y propiciar que lo hagan en un ambiente de equidad y sin ninguna clase de discriminación, ya que los principios establecidos en este cuerpo legal son para todos.

### ***Normativa específica sobre inmigración en el Ecuador***

Para que los principios constitucionales se puedan hacer efectivos, es necesaria una normativa secundaria que acoja estos principios y los transforme en leyes aplicables en situaciones específicas. En el caso de la migración se ha estado trabajando desde hace varios años en una “Ley de Movilidad Humana”, que recogiendo todos los principios aplicables a la movilidad humana, sirva de guía para emplearlos con una normativa específica. Sin embargo, hasta la presente fecha esta Ley, aunque ampliamente debatida, aún no ha sido aprobada, por este motivo, la normativa específica que sobre inmigración se aplica son la Ley de Extranjería y de Migración con sus respectivos reglamentos.

Las leyes vigentes de Extranjería y Migración se modificaron por última vez en los años 2004 y 2005, sin mayores cambios desde que se expidieron ambas por primera vez en 1971, durante el Gobierno de José María. Ni las leyes, ni los respectivos reglamentos han sido actualizados en el marco y espíritu de la Constitución del 2008.



### ***Ley de extranjería y su reglamento***

La ley de extranjería de 1971 y la actual del 2004 ha variado muy poco, en la de 1971 había un considerando que se eliminó, pero que sirve para recordar el enfoque que ha prevalecido en el país respecto a la entrada de inmigrante: “*Que es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros, sea está espontánea o dirigida, para propender al desarrollo económico, social y cultural del país*”; en la Ley actual de 2004 no se pusieron considerandos. Aparte de este cambio, la ley actual de extranjería es igual que la de 1971.

La ley de extranjería señala la igualdad de los extranjeros con los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas por la ley y en ambas se menciona que se regulará las categorías de inmigración, lo cual se hace de acuerdo al estatus migratorio que se otorgue a una persona.

Art-9: “*Considerase 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 a continuación:*

*I.- Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país. II.- Para invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o bonos del Estado o de instituciones nacionales de crédito. III.- Para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería o del comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedad por acciones. IV.- Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país (Congreso Nacional, 2004).*

Además de estos primeros numerales, continúan del V al VII, redactados de la siguiente forma:

*V.- Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior. VI.- En caso de ser cónyuge, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría; y, VII.- Para llevar a cabo actividades lícitas que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo, y que de conformidad con lo*



*que requiera el reglamento correspondiente y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, garanticen ingresos suficientes y estables para el sustento económico del inmigrante y sus dependientes.* (Congreso Nacional, 2004).

Y el artículo 10 de la Ley de Extranjería, añade:

*“Los extranjeros inmigrantes que fueren legítimos titulares de una visa correspondiente a alguna de las categorías migratorias descritas en el artículo anterior, podrán desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni requiera de autorización laboral”.* (Congreso Nacional, 2004).

Los reglamentos de la Ley anterior ya derogada y la actual de 2004, como se mencionó no se diferencian entre sí. Se siguen estableciendo categorías de visas y requisitos condicionantes para que las personas puedan inmigrar. Es por demás lógico que un país requiera regular la entrada y salida de personas, pero el desafío de tener una norma suprema con enfoque de derechos pone a prueba la capacidad de adaptar la normativa a estos principios. Los requisitos y las categorías deben re analizarse para que puedan proponerse y mejorarse de acuerdo al enfoque de derechos de las personas establecidas en la actual Constitución.

### ***Ley de Migración***

La Ley de Migración actual promulgada en el año 2005, y la de 1971, tampoco ha tendido cambios substanciales, actualmente al igual que entonces, la aplicación y procedimientos relativos al control migratorio corresponden a la Función Ejecutiva por conducto entre otros de la Policía. Continúan las mismas atribuciones a la policía para controlar la migración como por ejemplo el artículo 4 que señala que la policía debe “Prevenir y controlar la migración clandestina”. La palabra “control” fue reformada porque antes decía “reprimir”. El hecho de que sea la “policía” la que esté a cargo de este tema, sigue dando la noción de que estamos frente a un tema de “seguridad” antes que de derechos. La constitución propugna la libre movilidad, por tanto no podríamos hablar de “clandestinidad”. Al no existir una reforma respecto a esta ley desde que se promulgó la Constitución de 2008 y no habiendo sido reformada en casi nada desde 1971, una vez más podemos decir que no se ha asumido el reto de analizar estas leyes bajo el enfoque de derechos que establece la Constitución de 2008.



En la parte en la que se establece los extranjeros que no son elegibles para ingresar en territorio ecuatoriano, el Art. 9, se establece que: “ *no son elegibles para tener visa los siguientes supuestos: los que con anterioridad hubiesen sido excluidos o deportados del país, que no tengan un pasaporte con validez mínima de seis meses, menores de 18 años de edad si no están acompañados de sus padres o autorizados por los mismos, que traten de ingresar al país de manera irregular, que tengan visas sin los requisitos legales, no tener la categoría migratoria al solicitar la admisión, ente otras condiciones, que en cualquier tiempo hayan aconsejado, asistido o cooperado para que un extranjero ingrese o pretenda ingresar ilegalmente al país, que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena, se establece que respecto a individuos atacados por enfermedades tales como peste bubónica, cólera, fiebres eruptivas y otras, se procederá con arreglo a las normas del código nacional de salud y del panamericano. No son elegibles aquellos que sufran de psicosis aguda o crónica y los inválidos a quienes su lesión les impide el trabajo, excepto cuando cuenten con suficientes recursos económicos que asegure que no serán una carga para el Estado Ecuatoriano*” (Congreso Nacional, 2005).

En la parte que se expone a continuación sí existe una diferencia fundamental entre la ley de 1971 y la vigente, y es que la anterior Ley decía además, que “*no son elegibles aquellos que (...) atenten contra la moral y buenas costumbres, las prostitutas o quienes pretendan introducir a éstas al país, las personas que vivan a sus expensas, que las acompañen, los que fomenten o exploten la prostitución. Que aconsejen, enseñen o practiquen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia, el desconocimiento del derecho de propiedad, que sean opositores a todo gobierno organizado o al sistema republicano y democrático, pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones nihilistas*” (Congreso Nacional, 2004).

Lo antes transcrito, nos recuerda al enfoque de selectividad, a quienes se considera como personas “beneficiosas” y quienes no, dejándose de lado una vez más el enfoque de derechos. Acertadamente este considerando ya no forma parte de la actual Ley, pero en todo el resto del texto ambas leyes son prácticamente idénticas, con algunas



diferencias que serían más de forma que de fondo, señalando un camino similar para deportar a los extranjeros que no hubiesen ingresado al país sujetándose a la inspección migratoria, o que incurran en alguna de las causales para ser “no elegibles”. Y por supuesto, no guarda coherencia con la actual Constitución, ya que inclusive el hecho de utilizar la palabra “elegible” para que una persona pueda o no ingresar al país, ya denota una separación entre unas personas y otras, ya se pone una barrera a la libre movilidad, que debe tratarse con mucho cuidado.

Jacques P. Ramírez G en su ensayo “La política Migratoria en el Estado Ecuatoriano: rupturas, tensiones, continuidades, desafíos” (Ramírez, 2013), señala que antes de estos cuerpos legales, en la década del cincuenta y sesenta hubo tres decretos relacionados con migración: el Decreto Ejecutivo de 1960, el de 1958 y el de 1957 que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo de extranjeros; que estos registren su dirección de residencia en la Dirección de Inmigración y Extranjería, así como la expedición de un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: estudiantes y hombres de ciencia. Antes de la segunda mitad del siglo XX se decretaron tres normativas que abordaron la cuestión migratoria: el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947. Es en este periodo cuando se cristalizó el enfoque de control y seguridad en la política migratoria ecuatoriana. (Ramírez, 2013).

Por tanto la normativa descrita apoya la teoría del Dr. Ramírez de que en el Ecuador ha existido por decirlo de alguna manera, una preferencia hacia algunos extranjeros por encima de otros, a pesar del enfoque securitista desde mi perspectiva la inmigración selectiva ha sido una constante en el Ecuador, que persiste hasta el día de hoy aunque se tenga una Constitución que propugna derechos como los de la ciudadanía universal como la ecuatoriana del 2008, y que se cristaliza en las leyes que actualmente están vigentes como normativa específica para los inmigrantes. De hecho, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Extranjería, la decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes. Este artículo implica una



contradicción entre el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad que se pregona en la Constitución.

### ***Categorías de Inmigración***

De acuerdo a la ley de extranjería y su reglamento existen dos clases de visas, de inmigrantes o permanente o no inmigrantes, temporal. Las visas de no inmigrantes las otorga el Ministerio de Relaciones Exteriores y las visas de inmigrantes la Dirección de extranjería del Ministerio del Interior, y el visado lo otorga la policía de migración.

El artículo 1 de la Ley de Extranjería vigente en el Ecuador señala: *“Las normas de esta Ley regulan la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración. Los preceptos de extranjería establecidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador, serán aplicados en los casos específicos a que se refieren”* (Congreso Nacional, 2004).

En su artículo 8, dicta: *“Todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá estar provisto de una visa (...)”* (Congreso Nacional, 2004).

En lo que atañe a esta investigación la categoría de inmigrantes (permanentes) El Art. 9 de la mencionada Ley señala: *“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 determinan a continuación (...)”* (Congreso Nacional, 2004).

En el apartado que antecede se describieron las actividades por las cuales un migrante extranjero puede radicarse en el país, como lo es para vivir de sus depósitos, invertir en bienes raíces o en negocios, ejercer la profesión, o estar casado con un ciudadano o ciudadana ecuatoriana, y otras actividades lícitas que, aunque no estén contempladas podrían ser consideradas por el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Pero en todos los casos deben garantizar el sustento económico del inmigrante y sus dependientes.



La ley de Extranjería en su artículo 10 señala que: *“Los extranjeros inmigrantes que fueren legítimos titulares de una visa correspondiente a alguna de las categorías migratorias descritas en el artículo anterior, podrán desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni requiera de autorización laboral”*. (Congreso Nacional, 2004).

El Artículo 12 de la Ley mencionada señala: *“Considerase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse (...)”* (Congreso Nacional, 2004). Se señalan las visas que se entregan a personas que realizan funciones diplomáticas o análogas, a personas desplazadas por guerras o persecuciones en su país, a estudiantes, o personas que vienen por intercambio cultural, a profesionales especializados que vienen temporalmente, a misioneros, voluntarios o religiosos, a visitantes temporales por deportes o turismo, a transeúntes que están de paso. A partir del año 2010 se incluye a los extranjeros con categoría migratoria 12 XI (visa humanitaria) para ciudadanos haitianos por 5 años, a raíz del terremoto ocurrido en el mes de enero, según Decreto 248 Registro Oficial N° 136 del 24 de febrero de 2010.

***Registro de extranjeros:***

Este aspecto es importante pues para salir del país se debe mostrar el certificado de registro, al respecto los siguientes artículos de la Ley de Extranjería señalan:

En el artículo 13, *“Todo extranjero sujeto al fuero territorial y mayor de dieciocho años que hubiere sido admitido en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá inscribirse en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días siguientes al de su arribo en el territorio nacional”* (Congreso Nacional, 2004).

En el artículo 17: *“Los extranjeros admitidos en calidad de inmigrantes, desde la fecha de su inscripción en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, adquirirán el domicilio político en el Ecuador”* (Congreso Nacional, 2004).





Y el artículo 18 de la mencionada ley está redactado de la siguiente manera: “*Los extranjeros admitidos en calidad de inmigrantes que hubieren sido legalmente inscritos, recibirán un certificado suscrito exclusivamente por el Director del Departamento Consular que constituye autorización para obtener la cédula de identidad ecuatoriana, único documento oficial que acreditará la legalización de su permanencia en el país*” (Congreso Nacional, 2004).

El artículo 20 de la citada ley, dicta: “*La distinción jurídica entre los extranjeros admitidos e inscritos en calidad de inmigrantes de los no inmigrantes, tiene por objeto fundamental regular el goce y ejercicio de los derechos de los inmigrantes por el sistema legal de domicilio en todos los casos en que se reconoce y aplica en la legislación nacional*”. (Congreso Nacional, 2004).

La Ley de Extranjería antes citada señala que son inmigrantes aquellos que se internen legal y condicionalmente en el país, sin embargo, no todas las personas que ingresan a un país lo hacen de manera legal. Ecuador permite a la mayoría de ciudadanos extranjeros ingresar al país por 90 días sin necesidad de una visa, pero transcurrido este periodo deben abandonar el territorio ecuatoriano, si no desean estar como irregulares, pudiendo ser deportados o debiendo pagar una multa al momento de salir. Esta situación conocida como migración irregular se da de forma paralela sobre países desarrollados, donde la obtención de documentos para regular la situación es más difícil. Sin embargo en el Ecuador también se da, sobre todo con personas provenientes de Perú, Colombia, Haití, Cuba, quienes toman a Ecuador como un país de tránsito y en otras se quedan sin documentación legal por motivos laborales. Especialmente, sobre estos inmigrantes no existe una normativa específica que se pueda aplicar, sin embargo, ellos también estarían bajo la protección de las garantías constitucionales, pues son principios universales para todos, sin distinción de si tienen o no documentación en regla.

### ***Política migratoria en el Ecuador a partir de la constitución del 2008***

Para poder revisar la política migratoria en el Ecuador a partir de la Constitución del 2008 es necesario ahondar en los conceptos de Movilidad Humana y Ciudadanía Universal, conceptos que han sido adoptados por nuestra constitución y constituyen un verdadero desafío al momento de querer aplicarlos en la realidad.



### ***La Movilidad Humana y la Constitución Ecuatoriana de 2008***

La movilidad humana como se anticipó en párrafos anteriores implica y abarca amplios ámbitos relacionados con el desplazamiento humano mismo por lo que la movilidad puede ser interna o externa, y abarca toda clase de movilidad como el refugio, el asilo, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la movilidad por causas ambientales, a la movilidad forzada y voluntaria, también las condiciones en las cuales las personas se movilizan, de manera regular o irregular. Además, trata de indagar y de comprender todos los demás factores de la movilidad humana, tales como, la multiplicidad de causas que generan la movilidad humana, como los económicos, políticos, militares, etc., las etapas que forman parte de la movilidad, que comienzan con la necesidad o el deseo de salir, y entonces tenemos la salida, el tránsito, la llegada, el reasentamiento, el retorno, la intermitencia, los múltiples actores que intervienen en el proceso de movilidad, pues no solamente afecta al que se mueve, sino a los actores sociales públicos y privados en los lugares de donde salieron, las personas que dejan, a los lugares a los que llegan, las personas con las que interactúa, por donde pasa, es decir las redes sociales que se van creando a raíz de este acto de moverse, abarca de igual manera los impactos sociales, culturales, psicológicos, ambientales que se generan, abarca también los derechos que se generan y por los cuales las personas tienen derecho a moverse, y las diversas regulaciones y regímenes jurídicos de los países frente a la movilidad humana. Pero de acuerdo a Mariana Mendiola (2012), especialmente, la movilidad humana gira en torno al derecho que tenemos las personas para desplazarnos libremente por donde lo deseemos, con todo lo que esto significa, principalmente el no ser discriminados de ninguna manera por cualquiera que sea la circunstancia de movilidad. En el texto “contenidos básicos sobre movilidad humana, aportes para una normativa en el Ecuador” realizada por la Coalición por las Migraciones y el Refugio (Arcentales, Morales & Hurtado, 2009), se realiza un repaso sobre los principios de movilidad humana que se han plasmado en nuestra Constitución y que se mencionaron en los artículos antes citados tales como:

- **El principio de igualdad:** todos somos iguales, sin importar la nacionalidad que tengamos, esto significa también que no importa el estatus migratorio es decir si es una persona que ingresó regular o irregularmente al país, o en calidad de asilado, este principio se consagra en el Artículo 9 de la Constitución: “Las personas



extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Asamblea Constituyente, 2008).

- **El principio a la no discriminación por la condición migratoria**, establecido en el Artículo 11 numeral 2 de la Constitución, concepto que debe tomarse en cuenta conjuntamente con el de seguridad y soberanía al momento de establecer políticas de ingreso, de estadía, visados, **El Derecho a Migrar** que se establece en el Artículo 40 y la libre circulación Artículo 66, numeral 14.
- **El principio de no devolución** que en el Artículo 66, numeral 14 en el capítulo de los derechos de la libertad se ha incorporado, no solo para las personas refugiadas, sino se extiende para todas aquellas para quienes se han movilizado y regresar a su lugar de origen implicaría peligro. El principio de que ninguna persona se considera como ilegal por su condición de migrante conforme el Artículo 40 de la Constitución.
- **El principio de Unidad Familiar**, incluyendo a las familias transnacionales conforme el Artículo 40, numeral 6.
- **La Ciudadanía universal y latinoamericana**, conforme el Artículo 416, numeral 6, que implica que todas las personas tienen todos los derechos sin ninguna clase de discriminación. (Javier Arcentales, Gina Morales, Francisco Hurtado, 2009).
- El citado Artículo también propugna como principio *“el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones norte sur”* (Asamblea Constituyente, 2008).
- **El Art. 41 reconoce los derechos de asilo y de refugio** conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos.

### ***La Ciudadanía Universal***

Los derechos humanos son inherentes a la ciudadanía, así su reconocimiento y conquista haya tenido un proceso de expansión cualitativa y cuantitativa. En un primer



momento, el concepto de ciudadanía incorporó lo que se conoce como derechos de primera generación: los derechos civiles consagrados en el siglo XVIII (libertades individuales referidos a la libertad, la igualdad, la propiedad, el derecho a la vida, a la seguridad, al libre desplazamiento, etc.) y los políticos alcanzados en el siglo XIX (libertades políticas de asociación, reunión, participación electoral, sufragio universal), propios de la concepción liberal. En un segundo momento se integran los derechos de segunda generación, los derechos sociales y económicos conquistados por los trabajadores en el siglo XX (derechos laborales, a la seguridad social, a la educación, a la garantía de los medios de existencia y de bienestar) y fueron puestos en marcha por los estados de bienestar (Meza, 2009). Actualmente se habla de los derechos de tercera generación que son los conquistados por colectividades como la autodeterminación de los pueblos, los derechos de la mujer entre otros, se habla inclusive de derechos de cuarta generación relativos a la bioética, que incluye el derecho al acceso y uso de las tecnologías, de la información, el derecho a la justicia local, y el derecho a la ciudad o de ejercer el conjunto de libertades urbanas (Meza, 2009). En este contexto de considerar la ciudadanía como inherente a los derechos humanos, si tomamos en cuenta que estos últimos son derechos innatos al ser humano independientemente de su nacionalidad, de su raza o credo, además son universales es decir siguen al ser humano a donde quiera que este vaya pues le pertenecen y son inalienables, y además estos derechos están interrelacionados entre sí, ninguno es más importante que otro es importante destacar que los derechos humanos, además de ser indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables, trascienden las fronteras nacionales. De ahí que se puede afirmar que un ser humano, no importa el lugar donde esté, “resida y viva, es sujeto de derechos. Y en este sentido el concepto de ciudadanía es en sentido estricto, mucho más amplio que el concepto de nacionalidad” (Meza, 2009).

Por lo antes mencionado podemos afirmar que la ciudadanía universal, que está plasmada entre los principios de la Constitución Ecuatoriana de 2008, no solamente es un concepto ligado a los derechos de participación como individuo o colectividad dentro de una sociedad, en este caso la ecuatoriana dígame la cuencana, sino que trasciende esta mirada y se transforma en parte de los derechos humanos que amparan a todos los hombres por el simple hecho de haber nacido como tales.



Actualmente la tensión en los estados modernos se genera en un ambiente de creciente de movilidad humana transnacional, que se da entre la primacía de la soberanía y la seguridad nacional de los estados nacionales y los derechos humanos de los migrantes, nuevos ciudadanos de un mundo sin fronteras. En la teoría política moderna y en la práctica de los estados según Miguel Castillo, citado por J. Muñoz (2009):

Ha sido prácticamente un axioma de aceptación universal el hecho de que los estados, en el ejercicio de la soberanía, tienen competencia absoluta para definir los términos de la admisión y presencia de nacionales de otros países dentro del territorio de su jurisdicción. Sin embargo, ese principio ha justificado una serie de medidas cuyo respeto a los derechos fundamentales es sumamente cuestionable. (Muñoz J. , 2009, pág. 9).

Es muy importante que se tenga en cuenta el concepto de ciudadanía universal en el marco de la Constitución Ecuatoriana de 2008 ya que al ser un principio instituido en este instrumento legal y además que estudiando el mismo colegimos que forma parte de los Derechos Humanos, entonces las políticas públicas y la normativa que, para regular el fenómeno inmigratorio en el país y en la ciudad de Cuenca se formulen, deben estar en coherencia con este concepto, se debe propender y defender a las colectividades de inmigrantes para que impulsen la consecución de este derecho, y esto constituye un verdadero desafío, ya que las naciones siempre han tratado de protegerse del “fenómeno” migratorio, justamente otorgando categorías a ciudadanos y no ciudadanos, teniendo todos los derechos los primeros y restringiendo a los segundos el pleno ejercicio de los mismos.

Por tanto es necesario tener presente este concepto si se quiere analizar cualquier proceso de movilidad humana, en particular el de la inmigración que está íntimamente ligado con los derechos que derivan de ser un ciudadano universal.

#### ***4.1.2. Políticas adoptadas por el Estado Ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008***

Tras importantes principios como los expuestos, la normativa secundaria no ha cambiado aún, y los principios de igualdad, no criminalización de la inmigración, por los cuales ningún inmigrante debería ser “irregular” no se ha concretado, de hecho,



siguen existiendo categorías para inmigrantes, y requisitos para ingresar, es decir que la visión securitista sigue primando en la visión del Estado sobre inmigración a pesar de los principios consagrados en la Constitución. Se debe reflexionar sobre las contradicciones que también se han dado en la realidad, por ejemplo, la eliminación del requisito de una visa para ingresar al país si la estadía va a ser menor a la de 90 días, esto acarreó que ingresen al país un inmenso número de inmigrantes particularmente colombianos, cubanos y haitianos.

Pero como se mencionó antes, la realidad muchas veces difiere de lo “garantizado”, sobre todo si no existe una normativa secundaria que facilite que las personas puedan reclamar por sus derechos y una política pública efectiva que prepare a los ciudadanos para afrontar los cambios que se producen en el país a causa de las decisiones estatales. El ejemplo de lo antes dicho se expone en el siguiente extracto de un artículo encontrado en el periódico La Hora (2011):

Juan (nombre protegido) y Carlos, su hijo de 17 años, ambos dicen sentirse inseguros en el país porque su situación es ilegal. Es duro vivir en un país extraño, la discriminación se siente desde el instante que llegas al aeropuerto, los policías de seguridad y migratorios te hacen cuestionamientos que incluso violan los derechos humanos, a diario somos expuestos a humillaciones y tenemos que trabajar por un sueldo que solo nos alcanza para arrendar una pieza y la comida. (La Hora, 2011).

Para poder controlar el flujo humano, debido a la cantidad de inmigrantes haitianos, que ingresaban al país, necesitan una carta de invitación. El mismo requisito se puso para los cubanos que desean ingresar al país; los ciudadanos de la República Popular China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, sí requieren de visado. Lo mencionado expone la inmensa brecha que existe entre lo que pretende garantizar la Constitución, y lo que realmente sucede en la realidad, desde leyes que están obsoletas, pues con sus considerandos no se está propiciando el principio de ciudadanía universal, ni la libre movilidad.

Si bien los extranjeros pueden ingresar sin visa, no pueden quedarse más de 90 días, ni realizar otras actividades que las de turismo, además estas leyes secundarias, en particular la de migración, otorga a la policía migratoria un amplio poder para decidir



que personas ingresan y cuáles no, además de la desinformación con la que muchas veces actúan. Para que las garantías que existen en la Constitución a favor de los migrantes, y en particular de los inmigrantes en el Ecuador, es necesario que exista una normativa secundaria coherente, que efectivamente ayude a que en el Ecuador, se dé un ingreso ordenado por supuesto de extranjeros, pero en igualdad de condiciones, y no favoreciendo solo a un grupo continuando con la migración selectiva o segregada que ha primado en el país.

En el año 2010 de acuerdo al documento de la Defensoría del Pueblo, sobre la situación de las personas de otro origen nacional en el Ecuador, del año 2012, elaborado por Verónica Velásquez, por parte de la policía migratoria se llevó a cabo el operativo “identidad” que ocasionó la detención de alrededor de 100 personas colombianas y cubanas, de acuerdo a este informe fueron aprehendidos en pésimas condiciones y deportados.

De acuerdo al texto citado, también en el 2010 en el Registro Civil se habían implementado medidas para “evitar fraudes a la Ley” y se requería el movimiento migratorio para poder inscribir a los niños o niñas de padres extranjeros. Actualmente solo se necesita presentar el informe de nacido vivo y un documento de identidad.

En este documento también se informa que, en el ámbito de la educación, en el año 2011 se emitió el Acuerdo 337 a cargo del Ministerio de Educación que propone la implementación de:

Un proceso de formación y capacitación permanente a funcionarios del Régimen Escolar Nacional y Provincial, centros educativos y demás funcionarios/as públicos relacionados con la aplicación del presente acuerdo; y, demás normativa nacional e internacional de protección de niños, niñas y adolescentes en situación migratoria. (Ministerio de Educación, 2011).

En el texto que se revisa hasta el 2011 no se han realizado acciones específicas para poner este acuerdo en marcha. En la actualidad no se ha encontrado información que refiera que se está dando cumplimiento a este Acuerdo. El rol del ministerio de



educación es muy importante pues debe implementar medidas en contra de la discriminación por nacionalidad dentro de sus políticas.

Tal como el Acuerdo antes mencionado ha existido de parte del Estado ecuatoriano el intento por propiciar mejores condiciones para las personas de movilidad humana, se han creado algunas instancias y propiciado algunos instrumentos de protección como son:

- La creación de la secretaria nacional del Migrante (SENAMI),
- El programa Casa del Migrante para brindar apoyo y asesoría a los migrantes y a sus familias, funcionan en algunas ciudades del país y en el exterior como en Madrid, New York y Milán.
- El plan retorno de Emigrantes Ecuatorianos “Bienvenido a Casa” que tenía como objetivo el retorno de las personas que han emigrado, ofreciéndoles algunas ventajas, e inclusive oportunidades laborales especiales. Este plan ya no está en vigencia, sin embargo, en el Plan “socio empleo” del Ecuador, que es un plan para ayudar a los ecuatorianos a conseguir trabajo y está a cargo del Ministerio de Relaciones Laborales, los emigrantes están en la categoría de prioridad.
- La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Humano de la República del Ecuador 2007-2010, en el cual se da prioridad al retorno de las personas que han emigrado, y el respeto a los derechos de las personas en situación de movilidad.
- La elaboración del Plan Nacional contra la Trata de Personas y otros tipos de violencia.
- El Acuerdo para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de Nacionales del Ecuador en la Región de Integración Fronteriza Ampliada.
- La Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito 071 que regula la protección y garantía de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito, esta ordenanza ha delineado algunos principios y un sistema con cuatro ejes básicos: 1) Mesa Distrital de la Movilidad Humana, 2) Red Distrital de Servicios, servicios de acogida, asesoría legal, asistencia humanitaria a personas en situación de movilidad humana, 3) Casa Metropolitana de la Movilidad Humana y 4) Observatorio Distrital de la Movilidad Humana.





- El Ecuador a partir de mediados del año 2008 eliminó el requisito de una visa para ingresar al país si la estadía va a ser menor a la de 90 días.
- La elaboración de la Agenda Nacional de Movilidad Humana que es un esfuerzo por recopilar todos los principios y las políticas que respecto al proceso de movilidad se han dado en el país
- La creación de los consejos consultivos de movilidad humana.
- Actualmente se está debatiendo la Ley de Movilidad Humana (Ministerio de Educación, 2011).

#### **4.1.3. Inmigración en el Ecuador: Una Visión Global**

El Ecuador no ha sido un país conocido como destino inmigratorio, sin embargo, las cifras de inmigración han ido creciendo, conforme el censo de 1990 había en Ecuador 65.147, extranjeros mientras que el 2001 se contabilizó 104.130. Al analizar el lugar de procedencia de la población nacida en el extranjero, los datos del censo señalan que la mitad son de nacionalidad colombiana (49%), seguido de personas procedentes de Estados Unidos, (11,1%) y de Perú (5,6%). De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Migración (2000-2007), al analizar los movimientos migratorios de la población extranjera, el 75% de los que estarían en Ecuador corresponde a ciudadanos colombianos y peruanos (Sima Flacso, 2008).

En cuanto a la distribución por sexo existe una paridad entre hombres y mujeres extranjeras, según los datos del último censo. Si se analiza segmentadamente en relación a los dos principales flujos de emigrantes que llegan al país; vemos que han llegado más mujeres colombianas (53%) que hombres (47%), mientras que hay más hombres peruanos (59%) que mujeres de dicho país (41%). Las principales provincias donde se ha radicado la población colombiana, según el censo, son: Pichincha (especialmente en el cantón Quito), Santo Domingo, Carchi, Guayas, Sucumbíos, Esmeraldas e Ibarra. Si bien este fenómeno migratorio responde a un desplazamiento forzoso, han existido flujos que no responden a esta realidad como el flujo inmigratorio de Norte a Sur que representan los estadounidenses (Sima Flacso, 2008).

La población colombiana con mayor nivel educativo se encuentra en la provincia del Guayas: el 20% tiene educación superior y el 17% secundaria, seguido de los radicados



en Pichincha donde el 15% tiene estudios superiores y el 16% estudió el bachillerato (Sima Flacso, 2008).

Además, se debe tomar en cuenta que Ecuador es el país que mayor número de refugiados acoge en Sudamérica. El número de solicitantes de refugio pasa de 475 en 2000 a 7.091 en 2005. El año 2003, registra el de mayor número: 11.463 solicitudes. El 97% de estas corresponden a ciudadanos colombianos, a consecuencia del recrudecimiento del conflicto interno que vive ese país a partir del 2001. Sin embargo, solo el 31% de las solicitudes han sido aceptadas. FLACSO Cuadro N. ° 44 - Movimiento migratorio en Flacso (Herrera, Ecuador, la migración internacional en cifras, 2008).

De lo que se ha investigado y expuesto, existe una brecha entre los principios constitucionales y la normativa y las políticas sobre inmigración. El principio de igualdad, de no discriminación se desvirtúan en el momento de solicitar requisitos económicos, antecedente penales, diferenciar entre algunas categorías de inmigrantes, lo cual nos lleva a la conclusión de que la inmigración en determinados casos se sigue criminalizando, violándose el derecho humano a migrar. En el Ecuador no deberían existir inmigrantes irregulares, ya que esto contradice el principio de ciudadanía universal.

Toda esta serie de requisitos, que para quienes no tienen la capacidad económica, por ejemplo, de poner un negocio grande, pero como muchos cubanos y peruanos tienen pequeños emprendimientos, hace que existan diferencias, por tanto, el imaginario colectivo contra aquellas personas se exagera, y crece por el requerimiento de estos requisitos, lo mismo pasa con ciudadanos provenientes de Pakistán o África para quienes si se obliga a tener visa para ingresar. Y por último parece que Ecuador está a la merced del flujo migratorio global donde hay migrantes “deseados” y “no deseados” o como indicó el Dr. Jaques Ramírez (2010), un aperturismo segmentado, abriéndose fronteras solo para quienes “conviene”.



#### ***4.1.4. La Política Inmigratoria de Costa Rica, Argentina, Brasil y Colombia: comparación***

Costa Rica, Argentina y Brasil, son países con una larga trayectoria inmigratoria, de acuerdo al informe de (Martinez, Cano, & Contrucci, 2014):

Tendencias y patrones de migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional, Argentina es el país con más inmigrantes con más de 1,8 millones, y en cantidad en relación a la población lo es Costa Rica, con más de 380 mil inmigrantes que representa el 9% de la población. (Martínez et al. 2014).

Argentina y Brasil han sido países receptores de inmigrantes de ultramar principalmente provenientes de Portugal, Italia, España, Brasil y de Japón (Chiarello, 2011). Y el caso de Colombia es relevante debido a que si bien no es un país con una fuerte tradición inmigratoria, lo es en emigración sobre todo es un país emisor de refugiados debido al conflicto armado interno que adolece.

**Costa Rica:** Costa Rica como se mencionó tiene uno de los porcentajes más altos de inmigración de América en comparación a su población, siendo el principal flujo de inmigrantes el de los nicaragüenses. De acuerdo al documento Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas, de Abelardo Morales, para la CEPAL, uno de los principales problemas que se constata es la falta de datos concretos sobre los flujos migratorios, sin embargo basándose en los Censos del 2000 y encuestas, se puede decir que Costa Rica es un país receptor de inmigrantes temporales sobre todo nicaragüenses y panameños para la zafra de algunos productos, es también país de tránsito en particular de migrantes de Cuba, Perú, Haití, China. Sin embargo, la inmigración que predomina es la de los nicaragüenses.

Por tanto, existe una diversidad migratoria, que en la realidad ha causado multitud de conflictos, ya que por una parte Costa Rica se ha beneficiado de la entrada de migrantes como mano de obra para determinadas actividades, y esto ha facilitado que abra sus fronteras, pues se ha considerado beneficiosos para el país, conforme el censo del 2000, Morales (2008) nos indica que ha existido un sesgo por parte de la población nativa hacia los inmigrantes, que podría derivar en actitudes xenófobas. Además, hay quienes han manifestado desde las esferas políticas, que por considerarse un país de tránsito también, se han creado redes de tráfico, y ha aumentado la delincuencia.



Por la diversidad de migraciones y sus consecuencias, el asunto migratorio ha estado presente en las agendas políticas, existiendo de acuerdo a Morales (2008) un debate entre:

Dos visiones diferentes: por una parte una regulacionista, apoyada por sectores políticos y sociales que abogaban por la imposición de políticas y medidas que frenaran el influjo de las migraciones; por otra una visión integracionista, en la que grupos de la sociedad civil también dentro del Estado defendían una política que favoreciera una mejor inserción laboral y social de los inmigrantes. (Morales, 2008).

Este debate se ha mantenido a lo largo de las agendas, frente a medidas como la de Amnistía Migratoria, de 1999 que buscó regular el estatus migratorio de los nicaragüenses, ante posiciones de otros sectores públicos, de frenar la inmigración porque sus costos son muy elevados para el país y crea inseguridad, bajo una percepción de “invasión”. Este debate ha perdurado a pesar de que la Constitución propugna la igualdad entre extranjeros, así como la Ley de Migración de 2005 de Costa Rica.

Se han realizado intentos de frenar la inmigración desde las fronteras poniendo una serie de requisitos para el ingreso, pero al mismo tiempo, encontramos la contradicción en la necesidad de mano de obra que persiste en Costa Rica, que hacen que pese a restricciones de alguna manera las puertas sigan abiertas, pero que han creado la situación de indefensión de los trabajadores inmigrantes quienes han quedado sujetos a las “regulaciones patronales”, existiendo por parte de los gobiernos de alguna manera una “vista gorda” para no tener que revisar las ilegalidades que se estarían cometiendo en este aspecto en contra de los trabajadores extranjeros, por ser conveniente a los intereses económicos del país.

En los ámbitos de integración social como la salud, la educación y la vivienda, también ha existido una problemática, que se ha tratado en las agendas, buscando involucrar a la población inmigrante en los programas del gobierno para estos ámbitos, encontrándose con la dificultad de los costos que entrañan implementar estas políticas de integración.



A pesar de que no existe una política integral migratoria en Costa Rica, se puede decir, que el mismo flujo inmigratorio ha obligado a este país a que el tema forme parte central de las agendas públicas, y que, a pesar de que exista un sector con una visión regulacionista, está presente también el enfoque de derechos, y existen muchos sectores, civiles y políticos que están propiciando cambios y garantías para los inmigrantes.

**Argentina:** Si hablamos de temas migratorios, indudablemente Argentina va a aparecer como un país ejemplo de inmigración. Hablar de Argentina es entonces hablar de un país que ha estado marcado por una larga cadena inmigratoria, desde 1880 a 1914 el país se europeizó con una inmigración proveniente de Europa, particularmente Italia y España, posteriormente Alemania, inmigración de ultramar que se ha mantenido con el tiempo, y a su vez también mantuvo intercambios migratorios con los países vecinos, particularmente bolivianos, chilenos, uruguayos y brasileños, pero también han llegado inmigrantes de Asia y de Europa del Este (OIM).

Por tanto la Argentina actual es un país producto de un fuerte intercambio de inmigraciones de ultramar, y vecinal que ha influenciado en su cultura e idiosincrasia y particularmente en su economía, ya que ha sido una inmigración laboral en su mayoría, y de población en edad activa para trabajar, que ha aportado en diversos niveles desde trabajo doméstico, agropecuario hasta trabajo comercial y en otras escalas industriales. Cabe destacar que los inmigrantes europeos y de los países vecinos se han ido agregando a diferentes estratos sociales y se han integrado a la sociedad formando una cultura propia con la mezcla de la diversidad de inmigrantes que la forman.

Siguiendo el texto de *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México* según Chiarello (2011), se puede seguir la siguiente cronología: luego de una política inmigratoria abierta, para poblar el país, en la cual desde 1881 hasta 1914 predominó la inmigración transoceánica, durante el último cuarto del siglo XX, la política migratoria argentina estaba acorde con las políticas internacionales de restricción y selectividad. En la última dictadura militar (1976-1983), entra en vigencia la Ley N° 23.439 denominada “Ley Videla”, promulgada en 1981. La “Ley Videla” reducía al mínimo los derechos



del inmigrante, configurando una política migratoria sumamente restrictiva; esta ley estaba apoyada en la doctrina de Seguridad Nacional, contraponiéndose a la Constitución Nacional, y a los tratados internacionales de derechos humanos. Era una ley que reducía a su mínima expresión los derechos del migrante habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares, obligaba a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringía el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limitaba las posibilidades de realizar trámites de residencia a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país.

Por su parte, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de esta norma, se caracterizó en estos años por un comportamiento excesivamente burocrático en la gestión de los trámites de regularización, así como por sus prácticas discriminatorias hacia los extranjeros procedentes de la región latinoamericana en el otorgamiento de las residencias. Así, la restricción migratoria no estuvo sólo limitada al ámbito jurídico, sino también a la práctica administrativa. A más del bajo nivel socioeconómico de los inmigrantes regionales, que les impedía solventar los altos gastos de residencia, y el deseo de retornar a su país de origen en un futuro cercano se conjugaron para determinar el incremento exponencial del número de inmigrantes indocumentados (Sassone, 2004).

Durante los gobiernos democráticos posteriores en la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, Dr. Carlos S. Menem y Dr. Fernando de la Rúa, se mantuvo la vigencia de la Ley núm. 23.439, y, por ende, la naturaleza restrictiva de la política migratoria. No sólo se dejó intacta la normativa, sino que tampoco se le introdujeron modificaciones sustanciales desde el Congreso Nacional, y en tres ocasiones (1987, 1994 y 1998) se le reglamentó. De este modo, hasta el año 2003 –exceptuando los decretos de amnistías de regularización implementadas en dos oportunidades (1984/1994-95) – la imposición de obstáculos al acceso a la residencia legal constituyó la regla. A mediados de 1990, en un contexto de malestar social derivado del incremento extraordinario en los índices de desocupación y pobreza, la inmigración de procedencia limítrofe/regional comenzó a ser calificada como un factor de competencia con la mano de obra nativa, emergiendo un discurso abiertamente



xenófobo desde la clase dirigente, la clase trabajadora y algunos medios de comunicación.

Como consecuencia, se registró un endurecimiento de la política migratoria, el más importante desde la recuperación de la democracia, materializado en una serie de medidas como el aumento de los montos de los trámites y prestaciones por parte de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el incremento del costo del documento nacional de identidad, el establecimiento de nuevos y más limitados criterios de admisión de extranjeros al país, entre otros (Novick, 2005). Como resultado de estos años de políticas migratorias restrictivas y discriminatorias hacia los extranjeros de origen limítrofe regional, incrementó la residencia indocumentada y abusos entre otros, se convirtió en uno de los principales desafíos a enfrentar por los posteriores gobiernos argentinos; y la creación de una nueva legislación migratoria, en una verdadera deuda de la democracia.

En este contexto, Argentina aprueba en el año 2003 una Ley de Migraciones (Ley N° 25.871) que propone una política abierta y respetuosa de los derechos humanos de las personas, por su condición de tal y no por su origen nacional. La nueva ley representa un verdadero avance con respecto a la Ley General de Migraciones N° 23.439, Al amparo de la nueva legislación, surge en Argentina en el año 2004 el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, con el objetivo de lograr la regularización de la situación migratoria y la inserción e integración de los extranjeros residentes en forma irregular en el país. Este programa se implementó en dos etapas, al comienzo se instrumentó la regularización de la situación migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR que se encontraran residiendo en Argentina, que posibilitó la regularización de muchos inmigrantes asiáticos, en particular de origen chino (Velázquez, 2011).

En el año 2006 inicia la segunda etapa, con la regularización de la situación migratoria de los inmigrantes provenientes de países MERCOSUR residentes en Argentina, bajo el programa conocido como Patria Grande. Durante los años 2006-2008 un total de 423.697 personas originarias del MERCOSUR iniciaron trámites de regularización en el marco de Patria Grande, lo que de acuerdo a los datos del último Censo de Población (2010) corresponde al 30% de la población extranjera MERCOSUR residente en el



país. Estos datos nos permiten dar cuenta de la magnitud del fenómeno y señalan la enorme relevancia de la intervención.

La Ley n° 25.871 (2003) consagra toda una serie de innovaciones en la materia, pues garantiza el derecho esencial e inalienable de las personas a migrar (artículo 4); el acceso de los inmigrantes a derechos sociales básicos como la salud y la educación, aun para aquellos en situación irregular (artículos 7 y 8); el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión (artículos 61 y 70); a la reunificación familiar (artículo 10); a un trato igual del que gozan los nacionales (artículo 6), entre otros.

El nuevo texto realza, por otra parte, la necesidad central y prioritaria de regularización migratoria, siguiendo la premisa general de establecer un régimen que incentive a los extranjeros a entrar, residir y trabajar en la Argentina dentro de un marco de legalidad. En estas disposiciones se evidencia el compromiso que subyace a esta normativa con la resolución de la principal problemática migratoria de estos tiempos: la situación de indocumentados en la cual se encuentra un importante grupo de inmigrantes, fundamentalmente, los procedentes de la región. Lo que es más destacable, es que en Argentina no solamente se creó la antes mencionada Ley, sino que se implementaron planes y programas para poner en marcha la visión principal de regularizar a los inmigrantes irregulares e integrarlos en la sociedad equitativamente entre estos esfuerzos tenemos:

El Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de los Estados parte del Mercosur y Estados Asociados. El artículo 17 de la nueva legislación dispone que “el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”, y, en correspondencia con el mismo, fue que el Poder Ejecutivo determinó, a través de la DNM (Dirección Nacional de Migraciones), el establecimiento del Plan Patria Grande el 17 de abril de 2006, dirigido al grupo extranjero mayoritario. Este programa planificado un tiempo después de la sanción de la nueva legislación se implementó en un contexto particular, determinado por el impacto mediático del incendio en un taller textil clandestino en Caballito (ciudad de Buenos Aires), que causó la muerte de seis personas de nacionalidad boliviana quienes se encontraban trabajando en condiciones de esclavitud.





La noticia reflató la conocida problemática de la explotación laboral de inmigrantes limítrofes en Argentina (especialmente de origen boliviano), vinculada de forma directa con la condición de irregularidad en la que se halla gran parte de esta población. La clave del Patria Grande radica en la simplificación del trámite de regularización, dado que sólo con su inscripción y un documento de identificación personal el solicitante obtiene un certificado gratuito de residencia precaria, a partir de la cual pasa a la formalidad; esto significa poder trabajar en blanco, acceder a los planes sociales, recibir atención médica, derecho a estudiar, derecho a permanecer, salir y reingresar al territorio argentino, sin perjuicio de multas, etc.

En una segunda etapa, se tramita la residencia temporaria (por dos años), transcurridos los cuales se convierte en permanente. El gobierno de la Dra. Cristina Fernández, actual presidenta argentina, mantiene una línea de continuidad desde el discurso en materia de política migratoria en relación con la administración Kirchner, así como también en la práctica política. No obstante, el mayor reto para su gestión es conseguir que la legislatura reglamente la nueva ley migratoria, pues ya se han esbozado las complicaciones que trae aparejada tal ausencia. Los resultados sugieren que los inmigrantes MERCOSUR se beneficiaron de regularizar su situación a través de Patria Grande, que trajo como beneficios el aumento en conseguir trabajos formales, por tanto tener derecho a jubilación y seguro en el trabajo.

Este Plan es una iniciativa cuya principal característica es que trata de estar a la par y de poner en marcha lo establecido en una normativa superior. Además de tratarse de un esfuerzo por tratar de regularizar y en consecuencia de apoyar para que extranjeros residentes puedan convivir en las mismas condiciones que los nacionales. Sin embargo el hecho de que al observar la tabla de censos (Chiarello, 2011), y encontrar que existe un índice aún muy alto de personas que no se han registrado en el Plan, implica que el mismo no ha sido en la práctica tan fácil de implementar, por los trámites burocráticos que implica. Además que es un Plan que va encaminado hacia los países vecinos, pero como hemos visto a Argentina inmigran personas de todo el mundo, por tanto es necesario un programa totalmente inclusivo y un seguimiento estatal para que pueda ser un éxito en la realidad. Sin embargo el hecho de que se haya tomado en cuenta a un grupo de personas vulnerables como lo son los inmigrantes en situación irregular y que se haya creado una política no solo para migrantes, sino re distributiva netamente



para inmigrantes irregulares es muy destacable. En este sentido, puede afirmarse que luego de casi tres décadas en las cuales se implementaron políticas migratorias restrictivas en el país, y de discriminación y selectividad en cuanto al origen de los inmigrantes, se ha experimentado un giro rotundo en el tratamiento de la problemática durante los gobiernos kirchneristas.

Se podría decir entonces, que Argentina en lo que respecta a políticas sobre inmigración es un ejemplo a seguir.

**Brasil:** Siguiendo el texto coordinado por Mario Chiarello (2011), intitulado “Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina Argentina, Brasil, Colombia y México”, la autora Neide Patarra (2011) nos indica que la inmigración en Brasil comenzó en la época de colonia con los portugueses, posteriormente con la abolición de la esclavitud vinieron otros europeos como los alemanes, italianos y españoles que eran bienvenidos como mano de obra cualificada, desde finales del siglo XIX hasta los años 30 del siglo XX, cuando ingresan una gran cantidad de japoneses al país, a partir de este periodo debido a la crisis mundial, las puertas se cierran para la inmigración hacia Brasil, la política se vuelve restrictiva, predominando una migración interna en el país de las zonas rurales a las urbanas.

Se crea una ley de cuotas en 1934, que permite el ingreso de un determinado número de inmigrantes y es selectiva. En la década de 1980 el país sufre variaciones en su paisaje migratorio, gran número de migrantes internos regresan a las zonas rurales, se da un desplazamiento rural-rural, existe una baja en los índices de demografía, y Brasil pasa de ser un país eminentemente receptor a ser emisor de migrantes también, y en este mismo periodo se empieza a ver en Brasil nuevos inmigrantes provenientes de países en vía de desarrollo como de Corea, de China, de África y de países vecinos como Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, y de solicitantes de refugio como los haitianos últimamente. De acuerdo a la ACNUR en 2009 aproximadamente 4.183 refugiados de África estaban residiendo en el país.

A pesar de tener un flujo inmigratorio amplio, en comparación con la población nativa la influencia de los inmigrantes es relativamente pequeña, lo cual no quiere decir que no existan conflictos en la interacción social o integración social y laboral



propia de la inmigración. La Ley n° 6815/80, Estatuto del Extranjero. Es la normativa que se aplica para la inmigración en Brasil, y tiene como objetivo principalmente resguardar la seguridad y soberanía nacional, actualmente y desde hace algunos años está en debate para ser aprobada una nueva ley de extranjería, que pretende integrar políticas y mecanismos para afrontar los nuevos flujos migratorios al amparo de los derechos humanos de movilidad. En Brasil existe también el Consejo Nacional de Inmigración, que está integrado por distintos actores administrativos, entre ellos, el Ministerio de Trabajo y Empleo, y también por representantes de la Sociedad Civil.

Entre sus propuestas ha estado la de crear “la casa del trabajador brasilero”, para apoyar tanto a inmigrantes como a migrantes en el exterior. En lo que respecta a inmigración este Consejo propuso una “Política Nacional de Inmigración y Protección del Trabajador migrante”, que se discutió en diversos ámbitos públicos. De acuerdo a la autora que se sigue en este texto, Patarra, la inmigración sur-sur que se está dando en el Brasil y convertirse en país emisor de migrantes, aunque no arroje cifras altas, ha obligado al gobierno a repensar las políticas sobre migración desde una perspectiva de derechos humanos y de manera integral. Lo particular en Brasil es que las políticas públicas de inmigración están ligadas íntimamente con el Ministerio de Trabajo, de tal manera que entre algunas propuestas está que el Consejo Nacional de Inmigración esté adscrito al mismo.

**Colombia:** Colombia es uno de los países de mayor emisión de migrantes de la región, en cambio, siguiendo el texto coordinado por Mario Chiarello de varios autores intitulado Las Políticas públicas sobre migraciones y la Sociedad Civil de América Latina Argentina, Brasil, Colombia y México, podemos indicar que Colombia no es un país cuyo flujo inmigratorio sea relevante en la región, para el Censo del 2005, la población inmigrante representa el 0,26% de la población, provenientes en primer lugar de Venezuela, seguido de Estados Unidos, y de Ecuador, sin embargo el conflicto armado de ese país ha generado desplazamiento forzados, internos y externos que han obligado a los gobiernos a tener en cuenta en las agendas el proceso migratorio, además de la acciones civiles que se han manifestado tanto desde el exterior como dentro del país clamando por políticas de inclusión y respeto.



El impacto socio-económico de los inmigrantes es mínimo debido al número reducido de inmigrantes versus el total de la población nativa, sin embargo, de acuerdo a un censo realizado en el año de 1993, señala que la mayoría de extranjeros residentes se dedican al comercio, restaurantes y hotelería, y últimamente a servicios profesionales también por la mano de obra calificada que ha ingresado por la apertura del país a convenios de comercio. En lo que respecta a inmigración la Constitución de Colombia en términos generales ofrece garantías básicas de igualdad ante la ley y no trato discriminatorio. Sin embargo, el texto que seguimos señala que la misma Constitución establece restricciones, como por ejemplo que los derechos civiles pueden ser restringidos por motivos de orden público, inclusive se pueden negar, no se establece ningún amparo de orden económico, social o cultural. La libertad de circular y residir establecida en la carta magna de Colombia para sus nativos no señala lo mismo para los extranjeros.

En 1994 se creó el documento Conpes 2706 que contiene acciones para el fomento de la inmigración hacia Colombia (Chiarello, 2011), es decir se ve a la inmigración como positiva pues trae activación económica, por ello se buscó simplificar los trámites para obtención de visa, y también facilitar la homologación de títulos. Es decir se promueve el ingreso de mano de obra calificada. Posteriormente a la inmigración se la integró en el Plan Nacional de Desarrollo de la determinación de la política pública migratoria, en la que entre los ejes principales está la de fomentar las relaciones exteriores y promover el ingreso de extranjeros.

Posteriormente en un intento de crear una política migratoria integral se crea el documento Conpes 3603 del 2009, que busca armonizar tanto los efectos de la emigración como de la inmigración interna en particular y extranjera. La política migratoria integral de Colombia se enfoca en cinco principios: coherencia o reciprocidad, que atañe directamente a los inmigrantes y consiste en darles un trato justo. Integralidad y largo plazo, que se enfoca en estar atentos a las dinámicas propias del proceso de movilidad humana dentro de la globalización; concordancia con la política exterior de Colombia; Observancia de garantías individuales es decir un trato equitativo a todos los extranjeros como a los colombianos en igualdad de condiciones, y focalización es decir dar un trato prioritario a quienes estén en condiciones de vulnerabilidad (Chiarello, 2011).



En este marco se buscó con este documento realizar primero un diagnóstico de la problemática para enmarcarlo en acciones necesarias y recomendaciones para su aplicación. Los avances que se consiguieron gracias a estas políticas se introdujeron en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y el documento n° 3.602, que abriga una política externa aperturista y promotora de derechos. Aunque no toda la problemática migratoria queda abordada en el documento 3602 existe una mayor articulación con diferentes actores políticos, y se enfoca en la importancia que tiene la migración para el desarrollo local, incluida la inmigración. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es la entidad encargada de llevar adelante la política inmigratoria del país, regula a través de leyes el otorgamiento de visas, quedando a discrecionalidad otorgar o no visas a determinadas personas, a pesar de cualquier instrumento internacional que se haya firmado y que garantice la libre circulación.

Existe una tendencia a brindar apertura a la entrada de extranjeros, pero eso no significa que sea abierta para todos. En el año 2008 se expidió el Decreto 3602, para regularizar a extranjeros irregulares dentro del país, pero se dejó en claro que las autoridades tenían la potestad de autorizar o no la regularización de las personas solicitantes, en caso de una negativa éstas tendrían que salir del país. Por tanto se deja en claro que la decisión final la tienen las autoridades en desmedro de cualquier normativa que ampare a los inmigrantes. En Colombia recogiendo los principios del Conpes 3602 se expide la ley que crea el Sistema Nacional de Migraciones, con el objetivo de apoyar al gobierno en la creación e implementación de normativas aplicables a los procesos migratorios.

Como se mencionó en Colombia ocurre otro fenómeno de movilidad humana particular que es el desplazamiento interno, una de las primeras restricciones que se encuentra en este sentido es que para ser contado como un desplazado interno, la persona y su familia deben estar registrados en el Registro único de desplazados, que fue creado en el año 2000, al igual que para los solicitantes de asilo y de refugio internacional, los desplazados internos deben acreditar ciertas circunstancias para calificar como tales. Según ACNUR (2010), Colombia es el país con el mayor número de desplazados internos del mundo, dentro del grupo de desplazados, hay mujeres, niños y niñas, por lo que su vulnerabilidad se ve duplicada, a veces son grupos enteros



los que son desplazados, con lo que vienen a convertirse en grupos étnicos minoritarios en el lugar en que se asientan.

Los motivos del desplazamiento se asimilan al conflicto armado, y bajo estas circunstancias es examinado, sin tomar en cuenta que existen diversos factores que pueden influenciar, como la apropiación indebida de tierras, la llegada de grandes transnacionales que plantan especies que matan a la vegetación nativa como el caso de la siembra de la palma. El desplazamiento muchas veces no permite el retorno, las consecuencias conllevan aristas muy delicadas, desde recrudecimiento de violencia intrafamiliar a nivel individual y social, índices de suicidio altos. Por tanto, la política integral de migración en Colombia tiene un desafío inmenso, que va más allá de la inmigración extranjera.

- Análisis y Comparación con la Política Inmigratoria de Ecuador

De las breves reseñas expuestas, podemos ver claramente que todos los países han regulado la entrada de migrantes de acuerdo a las conveniencias del momento histórico de su país, además de ser selectivos al momento de la admisión, coincidentemente con lo que se ha hecho en nuestro país, y muchas veces en periodos similares, esto apoya la teoría del sistema mundo de que es la globalización la que regula las tendencias migratorias. Coincide con Brasil, Colombia, Argentina y Ecuador que desde los años 30 aproximadamente hasta los años 80-90 hubo una regulación de control y seguridad en las fronteras.

La tendencia hacia un enfoque de derechos que actualmente existe, coincide también con un momento histórico, en el que la sociedad civil, las minorías han luchado por conseguir que sus derechos sean parte de las agendas políticas. Coinciden todos estos países, aunque con sus particularidades, en la búsqueda de armonizar los principios constitucionales e internacionales de propiciar un enfoque de derechos en su legislación y de garantizar la protección de las personas en movilidad. Aunque Ecuador posee la Constitución con mayores garantías de los cuatro países y es la única que establece el principio de ciudadanía universal, se considera que Argentina con el ejemplo del plan patria grande y la ley general de migraciones está un paso más adelante pues ha tratado de llevar a la práctica los principios constitucionales, buscando regular el estatus de inmigrantes irregulares de los países vecinos. Hace



aproximadamente cinco años Ecuador suscribió un convenio con Perú para regularizar también el estatus legal de inmigrantes que se encontraren en situación irregular.

Esta clase de prebendas debería ser para todos los que se encuentren en esa situación independientemente de su lugar de origen. Costa Rica ha avanzado en lo que se refiere a la inserción del inmigrante en la sociedad y en los programas sociales-económicos debido a la trayectoria migratoria que ha tenido, pero se puede tomar como un ejemplo en la manera de intentar crear una agenda propia para el país. Otro ejemplo que se podría tomar es la composición del Consejo Consultivo de Inmigración, al estar directamente involucrado el Ministerio del Trabajo, se convierte en una obligación para esta entidad regular aspectos importantes como es el trabajo para los inmigrantes. Se deduce que el Ecuador está en la corriente de enfoques de derechos para las personas de movilidad, que con su Constitución está un paso más adelante y que al igual que los otros países está en el intento de avanzar en la construcción de una política integral de movilidad humana.

Patarra y Baennger citados por Chiarello (2011), comentan: “La importancia del fenómeno migratorio internacional reside hoy mucho más en sus especificaciones, en sus diferentes intensidades y especificidades y en sus diferentes impactos (particularmente a nivel local) que en el número de inmigrantes que las cifras arrojan” (Chiarello, 2011).

## **4.2. Inmigración Extranjera en la ciudad de Cuenca**

### **4.2.1. Clases de Inmigrantes en la ciudad de Cuenca**

El cantón Cuenca, ubicado en la franja sur del Ecuador, conforme el censo INEC (2016), datos del año 2010, cuenta con una población de 505.585 habitantes entre el área urbana de 329 928 y de 175.657 del área rural, y ha sido una zona habitualmente conocida por ser emisora de migrantes, pero este panorama en lo últimos años ha ido cambiando, si bien en la ciudad siempre se han podido encontrar algunos extranjeros residiendo, a partir de la dolarización del país en el año 2000, el flujo inmigratorio de países vecinos aumentó y la ciudad se convirtió en un foco de atracción para ciudadanos de países vecinos, como son peruanos y colombianos, muchos de estos últimos en calidad de refugiados por el conflicto armado que existe en ese país.



Desde hace aproximadamente unos 7 años atrás una nueva clase de inmigrantes ha ingresado al país, extranjeros estadounidenses, canadienses, en su mayoría en edad de jubilación que se han instalado en la ciudad de Cuenca, para aprovechar de los beneficios de un retiro en una ciudad menos costosa que las de su país de origen, de un clima benigno y de una sociedad dispuesta a recibirlos. La revista online *International Living* (2016), es una muestra de la propaganda que se hace de las bondades de vivir en Cuenca, y que pregona a la Ciudad de Cuenca como uno de los mejores destinos para retiro “Better Health, More Happiness, and Lower Costs in Cuenca”, durante los años 2012, 2013 y 2015 en un ranking que realiza esta revista de acuerdo al mejor clima, a la infraestructura, al costo de la vida, y los servicios de salud, ha puesto al Ecuador como principal destino para retiro, en este año 2016 como en el 2014 estuvo en segundo lugar. Otros lugares que se nombran en este ranking son Panamá, Costa Rica, México, Colombia, entre otros.

Una de las grandes falencias que se encuentran en los trabajos sobre inmigración en Cuenca es la falta de una información fidedigna sobre el número de extranjeros que residen, esto debido a que la inmigración irregular, sin documentación es muy difícil de seguir y contabilizar por su propia naturaleza clandestina, y también por el hecho de que la visa que se otorga de residencia, al menos en la ciudad y por palabras propias de servidores del ministerio de relaciones exteriores implica otorgar la visa, mas no existe un seguimiento a cambios de residencia que puedan darse. Por tanto los datos sobre el número de inmigrantes que tendremos en este trabajo serán los que se han podido obtener de información del Ministerio de Relaciones Exteriores por el número de visas de residencia otorgadas y otras fuentes secundarias y de entrevistas en las que se ha intentado conseguir un aproximado sobre el número de inmigrantes en la ciudad actualmente.

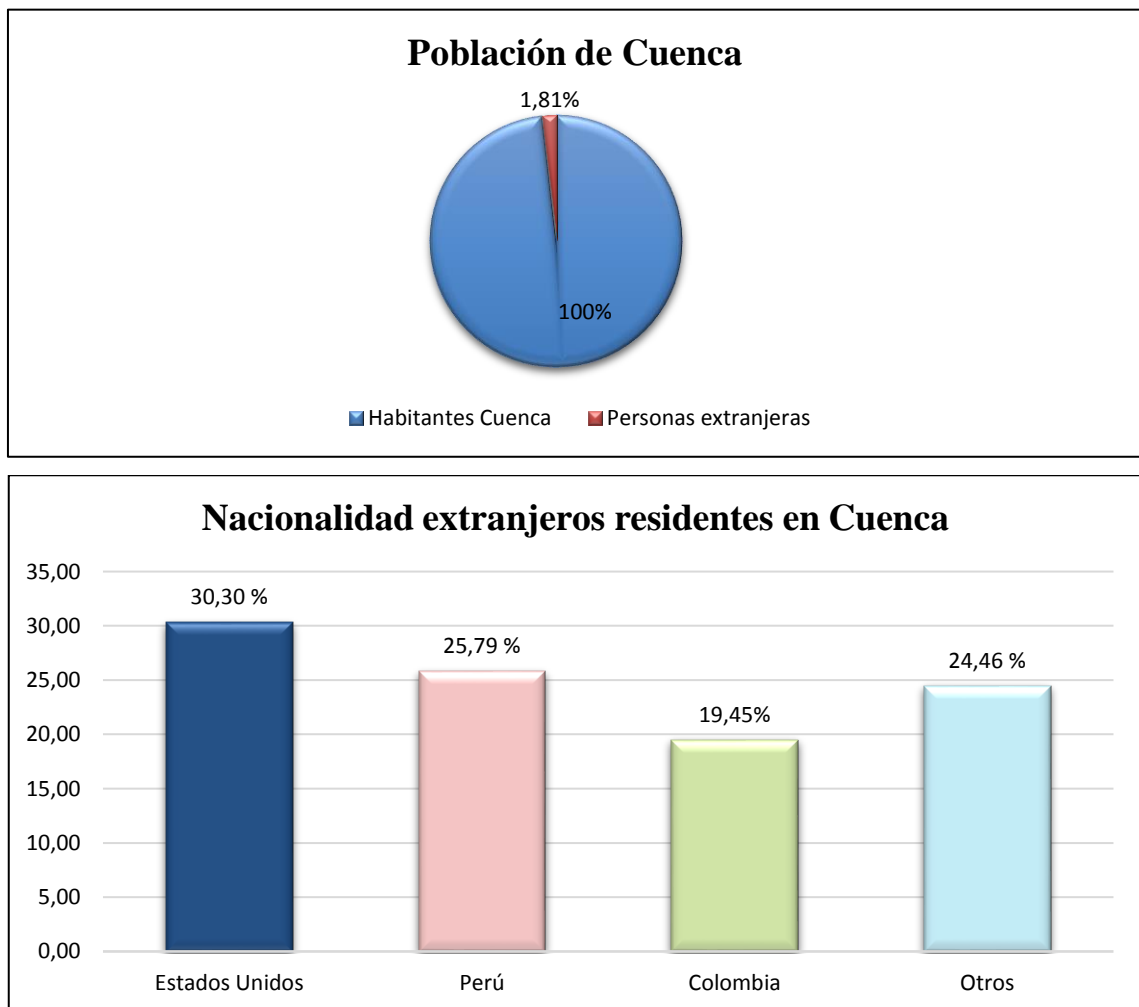
En el trabajo de titulación de Freddy Campoverde y Marcia Paola Lupercio (2015) citando a Orellana y Smith Castro 2014, en el estudio “Encuentros y Desencuentros en Cuenca” nos señala que en el cantón Cuenca entre 1999 y 2013 se encuentran registrados 2.111 personas como refugiados y 7.262 solicitantes de asilo. Conforme datos de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.





En el trabajo de titulación elaborado por Andrea Pesantez Delgado, (2014) se indica que hasta el censo realizado en el año 2010 el número de personas extranjeras residiendo en la ciudad era de 9.174 siendo los más numerosos los extranjeros provenientes de Estados Unidos con 2.780 personas, Perú con 2.366 y Colombia con 1.784.

Gráfico 1. Relación porcentual entre población de Cuenca y extranjeros



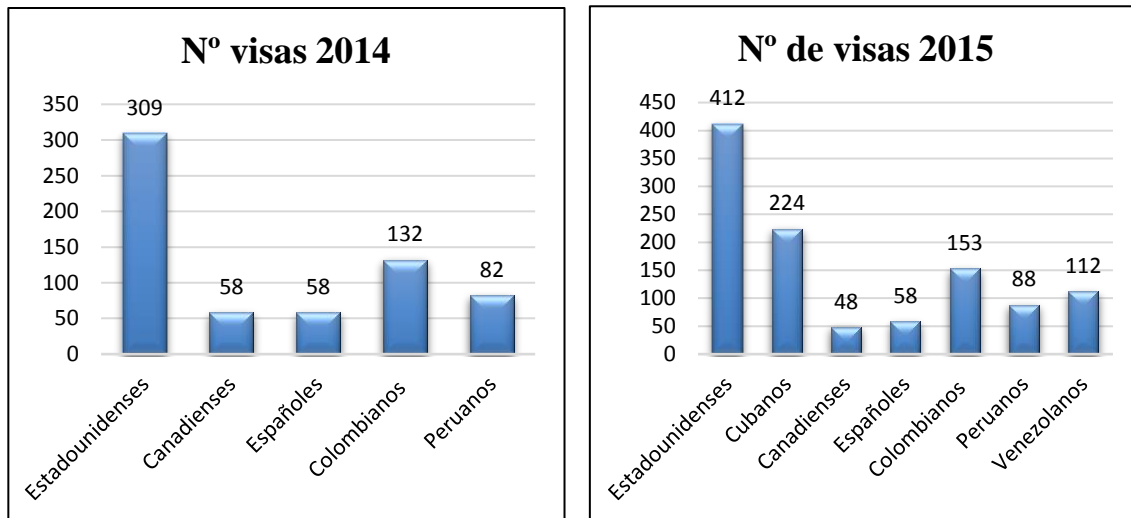
Fuente: INEC (2010)  
Elaborado por: Ñusta Almeida

De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2014 se entregaron 910 visas de residencia, los principales extranjeros a quienes se otorgó este tipo de visa son: 309 a estadounidenses, 58 a Canadienses, 58



a españoles, 132 colombianos, 82 a peruanos; en el año 2015 se entregaron un total de 1350 visas de residencia: entre los principales 412 a estadounidenses, 224 a Cuba, 153 a colombianos, 58 a españoles, 88 a peruanos, 48 a canadienses y 112 a venezolanos.

Gráfico 3. Número de visas entregadas por nacionalidad (2014-2015)

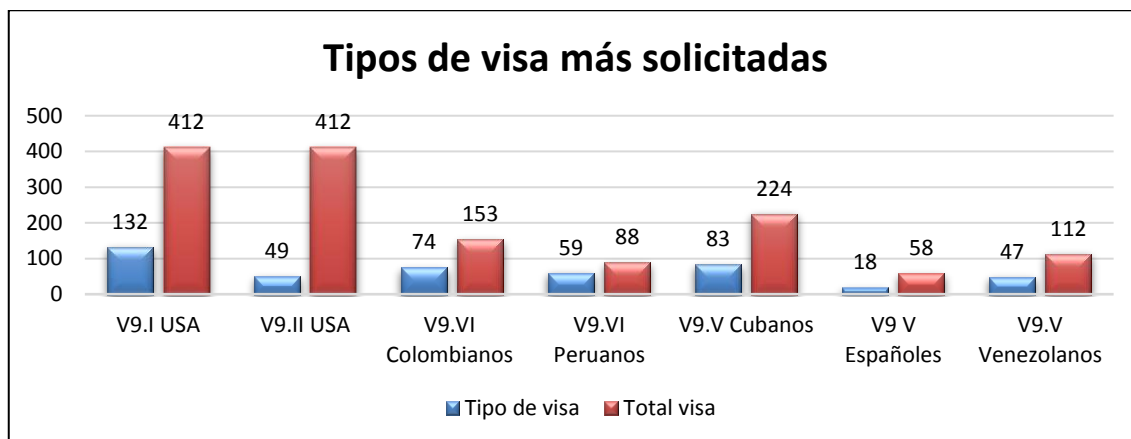


Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Elaborado por: Ñusta Almeida

De acuerdo a las categorías de visas de Residencia emitidas en la Coordinación Regional 6 (ver anexo 7), en Cuenca en años 2014 y 2015:

Gráfico 4. Tipos de visa más solicitadas



Fuente: Coordinación Regional 6

Elaborado por: Ñusta Almeida

Analizando el gráfico que antecede se puede notar que la mayoría de inmigrantes estadounidenses han solicitado visas para vivir de sus rentas, es decir, la Visa 9. I; seguida de inversión en inmuebles, esto es, la Visa 9. II, los colombianos, por tener parientes o cónyuges, optan por la Visa. 9. VI, al igual que los peruanos. Los cubanos,



al igual que españoles y venezolanos, ingresan con visas para ejercer una profesión calificada visa 9. V.

De esta información, podemos colegir que en la ciudad de Cuenca existen las siguientes clases de inmigrantes:

- Inmigrantes de retiro o jubilación: Ejemplo: estadounidenses, canadienses
- Inmigrantes calificados: Ejemplo: cubanos, españoles y venezolanos
- Inmigrantes intrarregionales: Ejemplo: peruanos
- Inmigrantes refugiados: Ejemplo: colombianos.

**Inmigración de Retiro o de Jubilación:** De acuerdo a las cifras señaladas en el punto anterior tendríamos a inmigrantes estadounidenses en su mayoría jubilados, es decir personas mayores de 60 años que viene a radicarse en la ciudad. No existe una cifra oficial de cuántos son exactamente, ya que, como se mencionó anteriormente y por información proporcionada por funcionarios del Municipio y del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han indicado que se tiene conocimiento del número de visas que se otorga, pero no la ciudad en que deciden vivir, por tanto existe solo un estimado, el cual asciende a la cifra de que alrededor de 8.000 estadounidenses jubilados, podrían estar viviendo en la ciudad (Crespo, 2016).

Esta clase de migración se da en países que ofrecen beneficios en cuanto a la infraestructura, bajos costos de vivienda, servicios adecuados y económicos de salud y alimentación y climas benévolos. Omar Lizárraga (2006), en su ponencia “Migración de Retiro: cambio en la geografía de la migración. El caso de estadounidenses en Mazatlán, citando a Wiseman (1980), señala: “Entendemos como migración de retiro internacional al movimiento geográfico que realizan las personas jubiladas por periodos que van de dos meses en adelante, traspasando los límites geográficos de su país de origen” (Lizárraga, Migración de retiro: cambio en la geografía de la migración. El caso de estadounidenses en Mazatlán, 2006)). Según el autor citado, los protagonistas de este movimiento migratorio son los llamados “babyboomers”(personas que nacieron entre 1946 y 1964 (Lizárraga, Migración de retiro: cambio en la geografía de la migración. El caso de estadounidenses en Mazatlán, 2006), que representan la clase de estadounidenses en edad de jubilarse y medianamente acomodados, y se debe a los procesos propios de la globalización, es



decir al fácil y rápido acceso que se tiene de la información, los nuevos mecanismos como revistas online como las citadas de International Living, y varias del estilo que ofrecen toda la información para que puedan decidir, además muchas veces, previamente las personas antes de decidirse a vivir en otro país lo visitan por motivos de turismo.

La ciudad de Cuenca, al igual que el resto del país desde el año 2007 ha sido objeto de una intensa campaña por parte de las instituciones estatales para conseguir que el Ecuador sea un destino turístico mundial. En este mismo texto Lizárraga (2006), señala que entre las consecuencias de esta clase de migración se encuentran los siguientes: “a) Económicos: en tanto que el poder adquisitivo es mayor que el de nativos, incrementan el precio de los bienes inmuebles, principalmente en algunas de las zonas urbanas; b) Socio-demográfico: Incorporación en el movimiento migratorio de mujeres y hombres mexicanos, por medio del matrimonio; y c) Si bien es cierto que en la mayoría de los casos mantienen su cultura y estilo de vida estadounidense -formando una burbuja ambiental que los aísla de la sociedad mayoritaria- hay una tendencia a formarse un híbrido cultural de elementos anglosajones y mexicanos” (Lizárraga, Migración de retiro: cambio en la geografía de la migración. El caso de estadounidenses en Mazatlán, 2006). Estas consecuencias empíricamente se observan en la ciudad de Cuenca. Encontramos desde hace unos pocos años que determinadas zonas están habitadas por estadounidenses jubilados, se han abierto numerosos locales de comida, ofrecida tanto por nativos como por originarios de este país.

Se puede observar que poco a poco estos inmigrantes se han ido organizando, tienen incluso una revista, que se llama “Cuenca Expats magazine”, que circula gratuitamente y se la puede encontrar en diversos restaurantes de la ciudad, y cuyo contenido ofrece indicaciones y referencias sobre las mejores opciones para ellos en la ciudad sobre servicios de salud, de alimentación de vivienda, asesoría legal, diversión entre otros. De acuerdo a la entrevista realizada a la funcionaria del Municipio (Crespo, 2016), estos inmigrantes en su mayoría, no están realmente dispuestos a relacionarse, prefieren formar sus propias burbujas, y no les interesa aprender el español. Las motivaciones para escoger Cuenca, se debe en gran parte a la propaganda realizada, por los medios de comunicación y de acuerdo a la revista International Living, son los motivos antes mencionados, clima benévolo, servicios baratos, y añadiría una sociedad



dispuesta a recibirlos, a cambiar por ellos, como lo ha hecho la ciudad poco a poco, incrementando el idioma inglés en los servicios que se ofrecen, por ejemplo.

**Inmigración de refugio:** que tiene su representación en los colombianos está ampliamente estudiada en diversos textos, y consiste en acoger a las personas que debido a problemas dentro de su país de origen en donde se encuentran en peligro si se quedan, buscan justamente un “refugio” en otro lugar. Un refugiado tiene la calidad de tal aunque no se le califique, esto es contradictorio al hecho de que para, poder beneficiarse del status de refugiado se deben cumplir ciertos requisitos y es el Estado al que se le solicita el refugio el que puede o no otorgar la categoría.

Esta inmigración conlleva muchos factores psicológicos, sociales que deben ser tratados con sus propias particularidades. En Cuenca existe una oficina del ACNUR, la Casa de Acogida María Amor, la Corporación Mujer a Mujer, entre otras, que se ocupan de estos inmigrantes que por su naturaleza están expuestos a mayores vulneraciones, sobre todo las mujeres, que además muchas veces vienen con niños menores.

**Inmigración intrarregional** que podríamos decir representada por peruanos se caracteriza por la búsqueda de un nido laboral para mejorar las condiciones de vida. Entonces en esta clase de migración existen inmigrantes regulares e irregulares, que han llegado a la ciudad para buscar algunos instalarse con sus propios negocios, otros solo han llegado temporalmente para trabajar un determinado tiempo. Para esta clase de inmigrantes resultan de vital importancia las regulaciones que desde el Ministerio de Trabajo se realicen para no sufrir abusos.

**Inmigración de mano de obra calificada** representada por ejemplo por cubanos y españoles en ámbitos de la salud y educación, si bien es una inmigración regulada y propiciada por el Estado, también conlleva sus matices y dificultades, el enfrentarse a una sociedad en la que escasean los puestos de trabajo, estos inmigrantes pueden ser vistos como una amenaza y pueden ser objeto de discriminación.

Se debe aclarar que en base a los datos arrojados por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a las visas otorgadas se ha realizado una categorización propia de



las clases de inmigración que coexisten en la ciudad de Cuenca, sin embargo, no todos los inmigrantes colombianos son refugiados, ni los cubanos o españoles mano de obra calificada, al igual que no toda la inmigración estadounidense es de retiro. No todos los inmigrantes son regulares, dentro de cada una de las categorías mencionadas podrían existir sub categorías como regulares e irregulares, empleados, no empleados, con familia, sin familia entre otras. Ni las mencionadas nacionalidades son las únicas en la ciudad de Cuenca, una noticia del diario el Mercurio (2012), indica que “El dos por ciento de refugiados en el país corresponden a ciudadanos de Pakistán, India, Nepal, Haití y Bangladesh”.

Esos países también están envueltos en violencia”, y aunque en una cantidad muy inferior a la de los demás antes citados estadounidenses, colombianos, peruanos, también en la ciudad podemos encontrar a extranjeros provenientes de estos países, quienes tienen características muy acentuadas de su cultura.

Lo importante en esta parte del estudio es demostrar que existe un pluralismo migratorio en la ciudad de Cuenca y que siguiendo las palabras de Patarra y Baiennenger, esto es importante no tanto por la cantidad de inmigrantes que hay, sino por la importancia en los efectos y cambios que conllevan en la cotidianidad de la ciudad como por ejemplo en el abastecimiento de servicios básicos, en la regulación del uso de suelo, accesos a salud, empleo y educación e integración social. El panorama de esta diversidad inmigratoria nos lleva a analizar si existe la adecuada regulación política de parte de las entidades locales para afrontarla y si se enmarca en la normativa vigente del País, entiéndase sobre todo a la Constitución del 2008.

#### ***4.2.3. Requisitos de los extranjeros para regular su estatus legal***

La ley extranjería y su reglamento señalan las clases de visa a la que pueden aplicar los extranjeros cuando quieren adquirir su residencia, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana señala una serie de requisitos que deben cumplirse y papeles que deben presentarse para este trámite. Lo siguiente es una sistematización de los requisitos y normas generales aplicables a todas las Visas Categoría 9 (de residencia) conforme el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a mayo de 2016 y el reglamento de la ley de extranjería.

Tabla 2. Registros de los extranjeros

| Visa | Denominación                 | Requisitos  | Costo                                     | Requisitos verificados por el funcionario del MREMH y que no debe presentar el solicitante |
|------|------------------------------|---|---|--|
| 9-I  | Rentista-Pensión de Exterior | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formulario de Solicitud de visa</li> <li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li> <li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</li> <li>-Documento otorgado por la institución que paga u otorga la jubilación, pensión o aportes permanentes debidamente apostillado o legalizado. El Monto mínimo es de \$.800 y se incrementara en \$100 adicionales al mes por cada dependiente</li> <li>-Certificado de movimiento migratorio.</li> </ul> | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$500</p> |  |
| 9-I  | Rentista-fideicomiso         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formulario de Solicitud de visa</li> <li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li> <li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</li> </ul>  | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$500</p> |  |



|             |   |  |   |  |
|-------------|---|--|---|--|
|             |   | <p>-La constitución del fideicomiso deberá ser por un monto mínimo de \$.48.000 y será equivalente a las pensiones de cinco años. Para la constitución del Fideicomiso se debe contar con la autorización del Consejo Consultivo de Política Migratoria.</p> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p>   |   |  |
| <b>9-II</b> | Inversionista en póliza, títulos o cédulas hipotecarias | <p>-Formulario de Solicitud de visa</p> <p>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</p> <p>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</p> <p>-Título, póliza o certificado de depósito a plazo mínimo de 365 días. El monto mínimo será de \$25.000 al menos \$500 dólares por cada dependiente solicitante.</p> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p> | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa:<br/>\$500</p> |  |
| <b>9-II</b> | Inversionista en bien raíz                              | <p>-Formulario de Solicitud de visa</p> <p>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</p> <p>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</p>  | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa:<br/>\$500</p> |  |





|              |  |   |                                   |   |
|--------------|--|---|-----------------------------------|---|
|              |  | -Escritura de compra-venta, inscrita en el Registro de la Propiedad del respectivo cantón en el que conste el avalúo comercial del inmueble por un monto mínimo de \$25.000 y se incrementará en \$500 dólares por cada dependiente del solicitante.  |                                   |   |
| <b>9-II</b>  | Inversionista en acciones de compañía              | -Formulario de Solicitud de visa<br>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.<br>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br>-El capital invertido por el solicitante dentro de la compañía será de al menos \$25.000 dólares y de \$500 dólares adicionales por cada dependiente del solicitante.<br>-Certificado de movimiento migratorio. | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 | Se verificarán los datos generales de la compañía, actos jurídicos, cumplimiento de obligaciones, y RUC solicitado directamente al SRI.   |
| <b>9-III</b> | Inversionista en acciones de compañía (No anónima) | -Formulario de Solicitud de visa<br>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.<br>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br>-El capital invertido por el solicitante será exclusivamente en actividades de industria, agricultura,  | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 | Se verificarán los datos generales de la compañía, actos jurídicos, cumplimiento de obligaciones, y RUC solicitado directamente al SRI, y que la compañía no mantenga obligaciones tributarias. |



|              |   |   |                                   |   |
|--------------|---|---|-----------------------------------|---|
|              |   | ganadería, o comercio de exportación por un mínimo de \$30.000 dólares.<br>-Certificado de movimiento migratorio.   |                                   |   |
| <b>9-III</b> | Inversionista-Negocio de propiedad individual         | -Formulario de Solicitud de visa<br>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.<br>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br>-Matrícula de Comercio inscrita en el Registro Mercantil correspondiente del Cantón.<br>-El capital invertido por el solicitante será exclusivamente en actividades de industria, agricultura, ganadería o comercio de exportación por un monto mínimo de \$30.000 dólares.<br>-Certificado de movimiento migratorio. | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 | Se verificará el RUC solicitando directamente al SRI.   |
| <b>9-IV</b>  | Apoderado General (compañías domiciliadas en el país) | -Formulario de Solicitud de visa<br>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.<br>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.  | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 | Se verificarán los datos generales de la compañía, actos jurídicos, cumplimiento de obligaciones, y RUC solicitado directamente al SRI y los 3 últimos pagos del impuesto del valor agregado y último pago de impuesto a la renta, a través del Sistema Nacional de Datos Públicos. |



|      |  |  |   |   |
|------|--|--|---|---|
|      |  | <p>-Poder general indefinido a favor del interesado, con representación legal, judicial y extrajudicial, inscrito en el Registro Mercantil del correspondiente cantón.</p> <p>-La compañía debe contar con un capital pagado mínimo de \$.25.000 dólares o al menos \$100.000 dólares en activos fijos.</p> <p>-Certificado de cumplimiento de obligaciones en el Instituto de Seguridad Social</p> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p>  |   |   |
| 9-IV | Apoderado General (compañías que se van a domiciliar en el país) | <p>PRIMERA FASE CUANDO LA COMPAÑÍA NO ESTÁ EN EL PAÍS:</p> <p>Formulario de Solicitud de visa</p> <p>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</p> <p>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</p> <p>-Poder general indefinido a favor del interesado, con representación legal, judicial y extrajudicial</p> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p> <p>SEGUNDA FASE: PRESENTAR EN EL TÉRMINO DE 45 DÍAS CUANDO LA COMPAÑÍA YA ESTE ESTABLECIDA EN EL PAÍS:</p> | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$500</p> | <p>Se verificará los datos generales de la compañía, actos jurídicos, cumplimiento de obligaciones, y RUC solicitado directamente al SRI y el último último pagos del impuesto del valor agregado a través del Sistema Nacional de Datos Públicos</p> |



|             |                     |  |                                   |   |
|-------------|---------------------|--|-----------------------------------|---|
|             |                     | <ul style="list-style-type: none"><li>-Poder general indefinido a favor del interesado, con representación legal, judicial y extrajudicial, inscrito en el Registro Mercantil del correspondiente cantón.</li><li>-Certificado de cumplimiento de obligaciones con el Instituto d Seguridad Social.</li></ul>  |                                   |   |
| <b>9-IV</b> | Prensa Extranjera   | <ul style="list-style-type: none"><li>-Formulario de Solicitud de visa</li><li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li><li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</li><li>-Documento de calificación otorgada por la Secretaria Nacional de Comunicación (SECOM), entidad adscrita a la Presidencia de la República.</li><li>-Certificado de movimiento migratorio.</li></ul> | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 |   |
| <b>9-IV</b> | Contrato de trabajo | <ul style="list-style-type: none"><li>-Formulario de Solicitud de visa</li><li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li><li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</li><li>-Aviso de entrada del Instituto de Seguridad Social</li></ul>   | Solicitud: \$50<br>Visa:<br>\$500 | Se verificarán los datos generales de la compañía, actos jurídicos, cumplimiento de obligaciones, y RUC solicitado directamente al SRI y los 3 últimos pagos del impuesto del valor agregado y último pago de impuesto a la renta, a través del Sistema Nacional de Datos Públicos. Que la compañía no mantenga obligaciones tributarias pendientes, a través de la página web del SRI. |



|             |             |  |   |   |
|-------------|-------------|--|---|---|
|             |             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Certificado del cumplimiento de obligaciones de la persona jurídica o natura contratante con el Instituto de Seguridad Social</li> <li>-Certificado de movimiento migratorio.</li> </ul>   |   |   |
| <b>9-IV</b> | Religiosos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formulario de Solicitud de visa</li> <li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li> <li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</li> <li>-Certificado suscrito por el representante legal de la organización religiosa que señale que la persona extranjera pertenece a dicha organización y el cargo que va a desempeñar en el Ecuador.</li> <li>-Certificado emitido por autoridad competente, que determine que la organización religiosa mantiene activa su personería jurídica y la indicación del nombre de su representante legal.</li> <li>-Certificado de movimiento migratorio.</li> </ul> | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$500</p> | De ser el caso se verificará el RUC solicitando directamente al SRI.  |
| <b>9-V</b>  | Profesional | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formulario de Solicitud de visa</li> <li>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</li> <li>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años,</li> </ul>  | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$500</p> | Se verificará que el título de profesional del solicitante se encuentre registrado en la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. |



|                  |                                   | apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br>-Certificado de movimiento migratorio.  |  |   |
|------------------|-----------------------------------|---|--|---|
| <b>9-<br/>VI</b> | Amparo en ciudadanos ecuatorianos | -Formulario de Solicitud de visa<br>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses.<br>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br>-Cédula de ciudadanía y papeleta de votación del amparante.<br>-Documentos que establezcan e vínculo matrimonial o el parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, tales como partidas de nacimiento, actas o inscripciones de matrimonio, apostilladas o legalizadas en el caso de ser emitidas en el exterior.<br>-Cuando el amparado sea padre solero, divorciado o padre/madre que NO tenga la custodia del menor de edad amparante, deberá presentar copia certificada de la consignación voluntaria de la pensión alimenticia a favor del menor, realizada ante el Juzgado de la Niñez y Adolescencia o copia certificada de la sentencia que regule la pensión del menor de edad. En caso de existir acta de mediación en un centro de mediación y arbitraje, adjuntar la constancia del último pago o depósito.<br>-Certificado de movimiento migratorio. | Solicitud: \$50<br>Visa de amparo por consanguinidad: \$200<br>Visa de amparo por afinidad:\$200 | De ser el caso se verificará la condición de naturalizado, a través de la Dirección del Naturalizaciones del MREMH. |



|                  |  |  |   |  |
|------------------|--|--|---|--|
| <p>9-<br/>VI</p> | <p>Amparo en ciudadanos extranjeros<br/>inmigrantes en Ecuador</p> | <p>-Formulario de Solicitud de visa<br/>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses y en los casos de visas presenciales en Ecuador debe justificar su permanencia regular en el país al ingreso del trámite.<br/>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.<br/>-Cédula de identidad del amparante.<br/>-Documentos que establezcan e vínculo matrimonial o el parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, tales como partidas de nacimiento, actas o inscripciones de matrimonio, apostilladas o legalizadas en el caso de ser emitidas en el exterior.<br/>-El amparante extranjero que desea amparar a personas que nos sean su cónyuge o hijos, deberá acreditar su solvencia económica para atender las necesidades del amparado, la cual se justificará mediante documentos tales como: contrato de trabajo o mecanizado del IESS, estados de cuentas certificadas por la entidad bancaria de los últimos tres meses, en los cuales se demuestren ingresos mensuales equivalentes a \$800 dólares para el primer amparado que no sea cónyuge o hijo y \$100 dólares por cada persona adicional, en casos de estados de cuentas de entidades bancarias extranjeras, deberán ser certificadas por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano donde haya sido emitido el documento.</p> | <p>Solicitud: \$50<br/>Visa de amparo por consanguinidad: \$200<br/>Visa de amparo por afinidad:\$200</p> |  |
|------------------|--|--|---|--|



|              |  |  |   |  |
|--------------|--|--|---|--|
|              |  | -Certificado de movimiento migratorio.   |   |  |
| <b>9-VI</b>  | Amparo por unión de hecho  | <p>-Formulario de Solicitud de visa</p> <p>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, en casos de visas presenciales justificar permanencia regular en el país al ingreso del trámite.</p> <p>-Certificado de antecedentes penales emitido por el país de origen o donde ha residido los últimos 5 años, apostillado o legalizado con 180 días de vigencia desde su emisión hasta el día del último ingreso del interesado.</p> <p>-Cédula de ciudadanía o identidad del amparante según sea el caso.</p> <p>-Papeleta de votación del amparante en caso de ser ecuatoriano.</p> <p>-Acta de Unión de Hecho ante Notario Público o resolución judicial, la que deberá contar con declaración testimonial.</p> <p>-Certificado de soltería del ciudadano extranjero emitido por la entidad competente del país de origen, apostillado o legalizado.</p> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p> | <p>Solicitud: \$50</p> <p>Visa: \$200</p>                           | De ser el caso se verificará la condición de naturalizado.                             |
| <b>9-VII</b> | <p>Acuerdo sobre residencia para nacionales Estados Partes MERCOSUR.</p> <p>(Los ciudadanos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú, beneficiarios de una Residencia</p> | <p>-Formulario de Solicitud de visa permanente.</p> <p>-Pasaporte con vigencia mínima de 6 meses, y visa de residencia temporal Mercosur (12-XI)</p> <p>-Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del solicitante y su grupo familiar conviviente mediante la presentación de la declaración del impuesto a la renta o certificado de aportaciones al</p>   | <p>Solicitud. \$50</p> <p>Visa \$250</p> <p>(Arancel Consular).</p> | Certificado de antecedentes penales del Ecuador, verificación a través del portal web. |





|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <p>Temporal Mercosur (2 años), 90 días antes de su vencimiento, podrán solicitar su residencia permanente.</p> | <p>IESS, en caso de que el solicitante no pudiese presentar alguno de estos documentos, deberá acreditar los medios lícitos mediante la presentación de uno de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Régimen impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), a nombre del solicitante.</li><li>b) Declaración juramentada que acredite los medios de vida lícitos del solicitante con la documentación de respaldo de lo declarado.</li><li>c) Estado de cuenta bancaria o de cooperativa de ahorro y crédito del solicitante correspondiente a los últimos 6 meses, en el que se demuestre depósitos de la menos un salario básico unificado mensual.</li><li>d) Rol o recibo de pago a favor del solicitante de vida, correspondiente a los 3 últimos meses, que demuestren un ingreso mensual no inferior a un salario básico unificado.</li></ul> <p>-Certificado de movimiento migratorio.</p> |  |  |
|--|---|--|--|



En todos los casos:

- La documentación que esté en otro idioma deberá estar traducida y si es extranjera debidamente legalizada y apostillada.
- De ser el caso se verificará la condición de Refugiado del Solicitante, a través de la Dirección de Refugio y Apátrida del MREMH.
- Si el solicitante presenta un documento emitido por autoridad sanitaria competente que le acredite una discapacidad o carnet del CONADIS en los casos pertinentes, estarán exentos del pago de la solicitud y de la visa.

Una vez que se cuenta con una visa de residencia, los inmigrantes extranjeros pueden solicitar la cédula ecuatoriana de extranjeros, en el registro civil, para ello deben obtener el certificado de registro y empadronamiento de extranjeros inmigrantes. Este certificado lo otorga la Dirección Nacional de Extranjería en la ciudad de Quito.

Por consiguiente, no es “difícil” obtener una visa, siempre que se cumplan los requisitos, se reconoce el esfuerzo por el Ministerio de Relaciones exteriores de solicitar la menor cantidad de papeles posibles a los usuarios para realizar las verificaciones mediante otros medios desde las oficinas, sin embargo retomamos lo antes dicho al analizar la normativa general para Ecuador, el desafío sigue en pie, en el hecho de que al tener una Constitución con enfoque de derechos, estos requisitos, deberían reevaluarse para ver de qué manera se pueden acoplar no solo a la necesidad de seguridad de los nacionales, sino al derecho de las personas a la libre movilidad. El hecho de que condiciones económicas sean requeridas constituye un impedimento que genera diferencias, que tal vez podrían mejorarse buscando alguna mejor alternativa, como podría ser precios por estudio socio económico, establecer principios en la norma fundamental implica que se debería acomodar la normativa para poderlos aplicar, para conseguir la mayor plenitud del sistema. Igual pasa con la ciudadanía universal, que se considera que de alguna manera sí se intenta regular al otorgar a los inmigrantes registrados la cédula de identidad.

Por otro lado a pesar de que es el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana el ente rector en lo que respecta a movilidad humana, es el Ministerio del Interior el encargado de regular y dar seguimiento a los trámites de ingreso al país, lo



cual nos lleva a la apreciación de que en el país sigue predominando una visión securitista ante la inmigración extranjera, se sigue “reprimiendo”, es decir no se ha realizado el esfuerzo necesario para convertir la normativa en una unidad, con el enfoque de derechos establecido en la Constitución.

#### ***4.2.4. Normativa y Políticas Públicas aplicadas en la ciudad de Cuenca, para la inmigración extranjera***

Tras una investigación bibliográfica, en medios digitales y físicos, y algunas entrevistas a actores locales involucrados en ámbitos relacionados con la movilidad humana en la ciudad, se ha encontrado que para la ciudad de Cuenca específicamente existe la siguiente normativa:

#### **“Ordenanza que regula y organiza el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los y las migrantes y sus familias del cantón Cuenca”**

Dada el 06 de abril del año 2010, la cual rige de acuerdo a su finalidad para todo el ser humano que “se ha visto obligado a movilizarse geográficamente al interior del territorio nacional, a trasladar su domicilio a otro país, o se ha establecido en el cantón Cuenca”.

Al revisar los apartados de este cuerpo legal no se ha encontrado uno que sea específico para inmigrantes extranjeros, sino que se habla de los migrantes en general, es decir de todas las personas en movilidad humana y en gran parte de los apartados se aborda más la situación de los emigrantes cuencanos, de los retornados y de los migrantes de tránsito o trata, o refugiados. Sin embargo debido a la finalidad antes mencionada de la ordenanza en aquello que sea pertinente se puede aplicar para los inmigrantes extranjeros también, como son algunas de las siguientes políticas: artículo. 4, Son Políticas Públicas del Sistema, las siguientes:

*a) Promover la implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas del Estado Ecuatoriano, de los Gobiernos autónomos descentralizados, para garantizar la protección, ejercicio y goce de los derechos humanos de los y las migrantes y sus familias en los países de origen, tránsito y de destino.*

*b) Fortalecer, articular y coordinar con otras instituciones públicas y privadas planes, programas, proyectos, servicios y acciones de apoyo a los migrantes y sus familias,*



*con enfoque integral que garantice los derechos humanos de las personas que se han visto obligadas a migrar cuanto de sus familias que habitan en la jurisdicción cantonal. (GAD Cuenca, 2010).*

Los literales siguientes:

*d) Garantizar el derecho a la información de los y las migrantes y sus familias, a través de campañas de difusión e información, y de servicios especializados, respecto a los derechos y responsabilidades consagradas en la Constitución Política del Ecuador, Ley de Transparencia y acceso a la información pública, y demás legislación de los gobiernos autónomos descentralizados; tratados y convenios internacionales, marco normativo de los países receptores, y formalidades administrativas y trámites para una migración segura.*

*g) Reactivar y fortalecer una bolsa de trabajo interno y externo que posibilite oportunidades de empleo para la población en situación de vulnerabilidad para las migrantes y sus familias (GAD Cuenca, 2010).*

*h) Impulsar emprendimientos económicos a través de sistemas de capacitación, producción, comercialización, crédito y desarrollo humano, así como de la orientación de sus inversiones para desarrollar iniciativas de inversión asociativa o individual.*

*i) Estimular la implementación proyectos de vivienda digna y barata para los migrantes y sus familias, mediante alianzas interinstitucionales con entidades públicas, comunitarias y privadas.*

*f) Promover la protección de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades de migrantes radicados en la ciudad a través de programas y proyectos de desarrollo que garanticen sus derechos.*

*q) Promover la creación de centros de recuperación y fortalecimiento económico, educativo, cultural y social para los/as migrantes y sus familias (GAD Cuenca, 2010).*

Todos estos articulados podrían aplicarse para cualquier inmigrante extranjero, porque se habla de migrantes en general, pero al ser tan generales, no son realmente normas que acogen principios constitucionales sino más bien que se convierten en aspiraciones, en políticas públicas como se indica, mas no se considera como una normativa que recoge principios constitucionales.



Antes del 2010 no se ha encontrado ninguna normativa, esta ordenanza también contempla la conformación de un “Consejo de Protección y Desarrollo Integral para los y las Migrantes y sus Familias del Cantón Cuenca” el cual no ha llegado a conformarse, sin embargo, de acuerdo a lo contemplado en la Constitución de 2008 está conformándose el Consejo de Igualdad de Movilidad, y el Consejo Consultivo de Movilidad Humana del Cantón Cuenca a cargo del Consejo Cantonal de derechos.

### **“Ordenanza de creación, organización e implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos en el cantón Cuenca”**

Esta normativa tiene como objetivo plasmar con un enfoque de derecho todos los principios aplicables a las personas en situaciones de vulnerabilidad y transversalizar los mismos. Por ejemplo, están establecidos principios como:

*1. Principio de igualdad en la diversidad y no discriminación. - El Sistema considerará que todos los seres humanos son iguales en dignidad y merecen igual respeto, pero también todas las personas son diferentes y con características específicas sobre las cuales construyen su identidad. Los organismos del Sistema, en el ámbito de sus competencias, tomarán las decisiones y acciones necesarias para eliminar progresivamente las relaciones de poder asimétricas en las estructuras sociales, económicas y culturales; la discriminación y la exclusión basada en prácticas como el sexismo, la misoginia, la homofobia, el racismo, entre otros. (GAD Cuenca, 2015).*

El numeral 6:

*Principio de atención prioritaria y especializada.- Las decisiones y acciones del Sistema se orientarán a brindar atención prioritaria y especializada en el ámbito de sus competencias a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad, personas en movilidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos y todos aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión,*



*discriminación o violencia; con el fin de asegurar sus derechos, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación. (GAD Cuenca, 2015).*

Esta ordenanza es también un marco para creación de políticas públicas, es aplicable para todos los casos de movilidad humana en el cantón Cuenca, incluyendo la inmigración extranjera, se habla de erradicar la discriminación, lo cual es muy importante para una ciudad en donde indudablemente tienen que convivir diferentes culturas, pero no constituye un cuerpo legal que refleje todos los principios constitucionales sobre inmigración extranjera. De acuerdo a este cuerpo legal, se crea el Consejo Cantonal de Protección de Derechos en vez del Consejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia, encargada de velar por la aplicación y transversal de los principios y derechos que protegen a las personas en situación de vulnerabilidad.

Se realizó una entrevista a la Directora actual del Consejo Cantonal de Derechos Silvia Oleas (2016), para saber justamente el rol, la visión y lo que actualmente está haciendo esta entidad respecto a movilidad humana en la ciudad, indicándose lo siguiente:

*“(...) para ver lo que es el consejo en este momento, recordemos que hace dos años, recién el 2014, se aprueba la ley de los consejos de igualdad y se conforman cinco consejos nacionales, de igualdad, uno de ellos efectivamente el tema de movilidad humana y a nivel local se conforman los consejos cantonales de protección de derechos con estos cinco enfoques, pero además se nos dice que, tendrán que responder a los grupos de atención prioritaria, es así que recién a finales del 2014, diciembre de 2014, el Consejo asume esta responsabilidad a través de una ordenanza que es creada en la municipalidad de Cuenca y se conforma el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, para la atención a los grupos de atención prioritaria, y efectivamente transversalizando los cinco enfoques, movilidad uno de ellos, discapacidad, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, y género.*

*Luego de este proceso, efectivamente el Consejo hace una convocatoria para conformar el consejo como tal, porque el consejo está formado de manera paritaria, tenemos 10 delegados del estado, y tenemos 10 delegados de la sociedad civil. Uno de estos delegados efectivamente representa al tema de movilidad humana. Cómo se hizo esta selección, esta selección fue a través de una convocatoria por medios de comunicación, se desarrolló una rueda de prensa mediante la cual comunicábamos a los ciudadanos y ciudadanas, la necesidad de su participación o promover su participación a este espacio de consejo de protección, luego de eso se hizo una asamblea y en la asamblea se delegaron a dos personas como integrantes del consejo de protección de derechos, en representación del tema de movilidad humana.*

*Ese fue más o menos la conformación de este consejo. ¿Cuál es la finalidad del consejo? El consejo tiene como tres ejes fundamentales uno de ellos es el tema de la*



*formulación de política pública, entendida la formulación de política pública a nivel cantonal, porque en principio había como esa confusión, ya están los ministerios rectores que son los que generan la política pública, que estamos totalmente de acuerdo además consideramos que el país en ese momento tuvo una avanzada en el sentido de que el Estado central asuma la responsabilidad en el tema de derechos, pero el rol que juega el consejo de protección es como esta política nacional se aterriza en lo local, y dentro de lo local como además se pueden generar otras acciones que puedan derivar en política pública local, ese es el rol en cuanto a política pública del consejo de protección de derechos. Luego otro de nuestros ejes fundamentales es la exigibilidad y observancia, ¿observancia en qué sentido? En la aplicación misma de la política pública, porque el consejo no es un organismo que ejecuta la política, promueve la política pero no ejecuta, pero si vigila”. (Oleas, 2016).*

Los dos cuerpos legales mencionados están enmarcados en los principios constitucionales vigentes de garantizar el derecho de movilidad, priorizando a las personas en situaciones más vulnerables, pero estas regulaciones no están siendo específicas para qué personas son aplicables estos principios. Si bien la movilidad humana comprende a cualquier persona desplazada, se considera que deberían existir apartados más claros para los casos de inmigrantes extranjeros, que tienen necesidades específicas, como el respeto a su religión, la propensión a su inserción no solo laboral, sino también en educación y salud.

Falta regular de igual manera la obligación que tienen los inmigrantes extranjeros hacia la ciudad. Si bien la Ordenanza para personas en movilidad habla de una coordinación con otras entidades, se debería ser más específico sobre qué entidades son las que deben incluirse propiamente, como el Ministerio de Trabajo, de Salud y el SRI. También está el uso de suelo, no es solamente el acceso a la vivienda, en una ciudad que acoge inmigrantes como los estadounidenses, con poder adquisitivo, es también necesario que se regule el acceso a los servicios por parte de estas personas. Por tanto, se considera que estas ordenanzas contienen principios básicos mas no están atendiendo a todas las necesidades de una inmigración diversa como la que existe en la ciudad de Cuenca.

Al respecto la entrevistada Mgtr. Oleas en calidad de Directora del Consejo Cantonal de Derechos confirma esta necesidad de una normativa actualizada y específica, al decir al respecto:

*“En este momentito el consejo consultivo de movilidad humana está preocupado por realizar una revisión a la ordenanza de movilidad humana que tiene el cantón*



*Cuenca, porque además en el momento en que se desarrolló la ordenanza, era otro momento”.* (Oleas, 2016).

Al preguntarle si creía que era necesaria una normativa específica para extranjeros, manifestó:

*“Hay una discusión allí, porque se cruza por un tema de derechos, entonces podríamos caer sin querer, no con intencionalidad, pero si se podría caer en un tema de pronto discriminatorio o xenofóbico, entonces sí hay que tener un poco de cuidado de qué manera se plantearía un tema o una ordenanza específica para el tema de extranjeros, yo creo que, no sé si es necesario, pero si se viera la necesidad de trabajar en una ordenanza, habría que tener todos estos cuidados, porque incluso el mismo comité de derechos humanos nos podría estar llamando la atención por de pronto generar protección o alguna situación medio discriminatoria entre la una y la otra población, entonces habría que tratarla con cuidado, sin embargo, a mí me parece si nosotros quisiéramos tocar el tema de migración y demás lo podríamos hacer en la ordenanza ya existente del cantón y allí podríamos poner un artículo o un capítulo sobre el tema de migración, pero una específica desde mi punto de vista podría ser riesgoso, si es que no tenemos enfoques muy claros, y que lejos de mejorar la situación podamos generar temas de observancia en temas discriminatorios”* (Oleas, 2016).

Se comparte el criterio de la Directora del Consejo Cantonal de Derechos, el tema de movilidad humana transversaliza todos los derechos, y se debe ser muy cuidadoso al momento de realizar normativas específicas ya que se pueden crear diferencias entre unas personas y otras, en este caso se considera que se debe tomar en cuenta también a la población local, quien al poner por decirlo acciones afirmativas en favor de los inmigrantes extranjeros, podrían considerar que existe una diferencia y una inequidad en derechos, por ejemplo en una entrevista a una ciudadana cuencana que tiene un negocio propio de venta y cambio de libros, indicó cuando se le preguntó cómo apreciaba ella la libertad y afecto con el que vivían los extranjeros en la ciudad de Cuenca:

*“Bueno, yo desde mi percepción, tienen mucha libertad, incluso más libertad y derecho que nosotros mismos ecuatorianos”* (Tapia, 2016).

Por tanto, realmente se debe ser muy cuidadoso al momento de elaborar la normativa de movilidad humana para evitar enfoques que puedan separar en vez de integrar como debería ser el objetivo.

Una visión similar se tiene por parte de la Lcda. Cecilia Ordoñez (2015), quien, en calidad de Coordinadora de la Casa del Migrante ante los cuestionamientos sobre inmigración extranjera en Cuenca, señaló:





*“(…) y todo este tipo de temáticas que si bien nos hacen sentir orgullo, también implican una responsabilidad, porque nuestra ciudad crece, nuestra población crece, y nuestra dinámica y nuestro pensar tienen que ir a la par con estas nuevas situaciones de crecimiento poblacional, y finalmente llegan también a ser considerados como hermanos nuestros, conciudadanos valga la redundancia entonces en ese sentido lo que queremos hacer es estamos trabajando ya en una reforma de la ordenanza para que esta sea mucho más amplia, mucho más humanizada, mucho más equitativa, inclusiva, estamos trabajando en este sentido para que las personas que viven aquí que en su gran mayoría provienen de estados unidos participen no solamente desde una temática cultural, sino también desde una temática participativa, desde el punto de vista del apoyo que ellos pueden generar a través de sus conocimientos, porque uno de los temas que queremos proponer en la ordenanza es rescatar toda la contribución que cualquier persona que está en movilidad humana inmigrante del extranjero o de otras zonas, contribuyan para el desarrollo local”. (Ordoñez, 2015).*

La necesidad de la reforma a la ordenanza de migración es entonces una realidad de la cual los actores políticos están pendientes, se considera positivo que desde las instituciones vinculadas con inmigración extranjera en Cuenca, se esté proponiendo un cambio y ampliación de la normativa, siendo muy importantes las palabras de la directora de la Casa del Migrante ante una visión cultural y global de la situación en la que se busca una inclusión de la población extranjera.

### **Políticas Públicas sobre inmigración extranjera en la ciudad de Cuenca:**

Respecto a políticas públicas instauradas en torno a inmigración extranjera, se puede percibir que, en la ciudad de Cuenca, los actores locales, que están directamente concernidos en el tema, tienen un interés por comenzar a tratar el tema y enfocar políticas al respecto en diferentes niveles.

El 18 de diciembre del año 2015, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Cuenca realizó el foro “Análisis de la situación de la población inmigrante en el Ecuador con énfasis en la ciudad de Cuenca” en el cual se participó y panelistas como el Ing. Fernando Vega reiteraron el desafío de la ciudad al ser receptora de inmigrantes tan diversos, cuyas situaciones convergen en situaciones que deben manejarse con cautela, a fin de no crear espacios de desencuentros, sino lo contrario, aprovechar esta coyuntura para fomentar el respeto a la diversidad y la interculturalidad, no solo basada en la tolerancia o respeto de derechos, sino en un aprendizaje retroalimentado por todos los actores sociales.



En este foro participaron también concejales del municipio que están involucrados en el tema de inmigración, el Dr. Jaques Ramírez catedrático especializado en inmigración en el Ecuador entre otros temas de migración, el coordinador Ministerio de Relaciones Exteriores, la Coordinadora de la ACNUR. Actores ciudadanos que están involucrados en la temática también.

La realización de un foro de esta índole, al igual que la invitación a la ciudadanía realizada por parte del Consejo Cantonal de Derechos, para la conformación del consejo consultivo de movilidad humana y de Pueblos y Nacionalidades, da muestra de que existe un interés por parte de los actores políticos locales sobre la situación de los inmigrantes en la ciudad, de hacer partícipe a la ciudadanía también del a temática, y la diversidad de invitados al panel demuestra que se tiene consciencia de la diversidad inmigratoria de la ciudad y la importancia de abordar el tema desde diferentes espacios.

De la entrevista abierta, realizada a Paulina Crespo y Vinicius Menenguele Biondo, Directora y Encargado del Departamento de la Dirección de Relaciones Externas del Municipio, al preguntar:

¿Cuál es la visión que tiene el municipio ya como políticas públicas y regulación digamos frente a estos procesos inmigratorios y también ver si tenían algunos datos que me podrían facilitar, de cuantos inmigrantes hay? Se señaló lo siguiente:

*“Entonces le comento nosotros dentro de nuestras competencias no manejamos el tema de migración, eso lo maneja directamente el ministerio. Nosotros hemos adoptado políticas como gobierno local para minimizar el impacto que existe, sobre todo por el choque cultural tan fuerte que se ha comenzado a generar, el hecho de que muchos de los migrantes sobre todo los Americanos no hablan español debido a su edad, a que les es difícil poderse integrar por el tema de aprender un nuevo idioma a esa edad y cosas por el estilo. Nosotros no manejamos datos, ni números ni datos estadísticos porque eso lo maneja directamente el ministerio.*

*Tenemos más o menos datos aproximados de cuantos inmigrantes tenemos acá que se cree que son más de 8000 norte americanos que están viviendo jubilados. Juntamente estamos nosotros yendo a iniciar una consultoría con el PENUR Vinicio es un técnico del PENUR entonces esta consultoría lo que va a abordar y digamos va a arrojar datos más reales, va a estudiar el impacto socio económico que ha tenido los migrantes jubilados acá en la ciudad (...) nosotros hemos trabajado en proyectos de interculturalidad como le digo para minimizar el impacto. Estos proyectos generados por esta administración, en la administración anterior no se*



*habían trabajado en este tipo de proyectos, son nuevos, el alcalde tiene una visión bastante internacional y busca que se genere una mayor armonía entre el cuencano y el extranjero.*

*Dentro de esos proyectos, nosotros tenemos el proyecto semanas internacionales no sé si habrá escuchado, este proyecto lo que busca es generar seis semanas al año, saltando un mes, que abordan la cultura de distintos países, este proyecto a más del tema de interculturalidad tiene un trasfondo de cooperación internacional, la cooperación con las embajadas está bastante descuidada y nosotros quisimos reactivarla(...). Iniciamos hace poco también bajo el marco de estos proyectos de interculturalidad el proyecto “Cuencanísate” tiene como objetivo integrarles a los extranjeros no solamente a los Americanos a la cultura cuencana, que se integren con la gente, que se integren con la cultura, entonces la primera fase de esta campaña fue el diccionario, el diccionario es con las palabras que utilizamos los cuencanos(...) la segunda fase estamos por desarrollar una aplicación móvil para los teléfonos inteligentes en los que los extranjeros tienen la posibilidad de asistir a eventos culturales, de integrarse a proyectos municipales y que se genere una mayor integración entre el cuencano y el estadounidense (...)*

*El tema también es que era una ciudad Cuenca que no estaba preparada para una migración así, nunca nos esperamos que íbamos a tener un número tan grande, hace poco vino el embajador de México y nos hablaba de la ciudad San Miguel de Allende en México que tiene una población gigante de extranjeros son como cien mil extranjeros que viven, en su mayoría norte Americanos entonces ellos han sabido convertir toda esta migración en un aspecto positivo para la ciudad, que les ha ayudado mucho en el desarrollo económico, entonces ellos también nos quedaron en aportar con su vivencias, con su experiencia par a ver cómo podemos seguir desarrollando en Cuenca este tema pero es un tema Nuevo para la ciudad, sumamente Nuevo y es la primera administración que empieza a trabajar ya en el tema de interculturalidad, de cómo manejarles a los extranjeros acá entonces yo creo que en los próximos años podremos ya tener una ordenanza sin embargo para eso necesitamos ya datos”*

De esta entrevista en la cual se dio libertad para que los funcionarios aborden el tema, lo más interesante es la visión de interculturalidad que tiene el municipio, las estrategias que se están buscando para que los extranjeros estadounidenses puedan integrarse a la sociedad cuencana, sin embargo, al parecer el tema de la migración de retiro está acaparando la atención, si bien se realizan semanas internacionales para fomentar un ambiente intercultural, y crear cooperación internacional, las políticas que en principio se quieren implementar, y el estudio que se va a realizar para un levantamiento de datos está enfocado a los inmigrantes jubilados.

*“Este tema se comprende por ser mucho más alta que las demás, y por el impacto que ha generado en diversos ámbitos de la ciudad, en el sector inmobiliario, en los servicios, etc., como se comentó en párrafos anteriores, sin embargo, se considera que para el momento de implementar políticas públicas estas deben ser integrales”.*  
(Crespo, 2016).



En la actualidad, se podría decir que existe un conocimiento de la diversidad inmigratoria, pero captura mayor atención la inmigración de norteamericanos y canadienses en su mayoría jubilados, por constituir una gran mayoría sobre los demás.

A palabras de la Directora del Consejo Cantonal de Derechos, existe una deuda en políticas públicas en la ciudad respecto a movilidad humana, es lo que indicó cuando se preguntó sobre la opinión que le merece la apreciación de algunos inmigrantes, en relación a que debería existir mayor normativas y políticas públicas:

*“Bueno yo creo que tenemos una deuda en política pública, desde mi punto de vista, no hay una política pública cantonal ni nacional, en donde efectivamente se pueda trabajar el tema de movilidad (...)”* (Oleas, 2016).

Lo que es importante es destacar que existe una intención de abordar el tema y empezar a crear estas políticas públicas, al respecto cuando se cuestionó a la Mgtr. Oleas, sobre las políticas públicas que existen en agenda, con el propósito de insertar al inmigrante en la cultura cuencana, señaló:

*“En este momentito, lo que el consejo tiene es una agenda de política pública pero no solo de movilidad, parte de esta agenda es movilidad, pero el primer paso que hemos dado justamente como consejo es levantar un diagnóstico breve, no es un diagnóstico académico, o riguroso, no, sino más bien ha sido un diagnóstico lo más ágil posible, para conocer cuáles son esas preocupaciones de las personas o que estuvieron en situación de movilidad, o que tienen familiares, parientes que están en esta situación, y qué problemática estamos viendo, entonces en este momentito, lo que se tiene es levantada esta información muy rápida, vuelvo y repito no es académico con toda la rigurosidad académica, pero que si nos ha permitido poder ir trabajando con los consejos consultivos, por ejemplo, para el tema de movilidad, además como hay una línea muy delgada entre el tema de movilidad y nacionalidades por qué razón, por ejemplo las personas sobre todo afro descendientes son afro descendientes pero también pueden ser de otros países, y están en situación de movilidad, o incluso la misma movilidad interna, entonces hay afros que a lo mejor vienen de Guayaquil, de Esmeraldas, Machala, pero que están residiendo en Cuenca. Hay como esa cercanía entre la población de pueblos y nacionalidades y el de movilidad humana”.* (Oleas, 2016)

*“Entonces una de sus preocupaciones primero es visibilizar sus derechos porque lastimosamente sobre todo en el tema afro descendiente, indígena y demás todavía lastimosamente Cuenca es una ciudad prejuiciosa entonces tenemos todavía estas dificultades, entonces se están trabajando en situaciones de visibilización a la población tanto afro como indígena y también generando me parece que el próximo mes si mal no lo recuerdo se va a trabajar toda una feria sobre temas de movilidad humana, entonces que*



*lo están organizando los mismos consejos consultivos, una de nuestras políticas como consejo más bien ha sido que estas iniciativas, porque son ellos los que conocen los temas, nosotros les acompañamos y también aprendemos porque yo creo que en estos temas uno tiene que ser bastante modesto, entonces si bien es cierto, tenemos cierta experticia, ganada en temas de niñez y adolescencia, pero el conocer temas de movilidad también es un aprendizaje conjunto para este consejo”.* (Oleas, 2016)

Lo manifestado por la Directora del Consejo Cantonal de Derechos sobre movilidad humana y nacionalidades es muy importante y se comparte el criterio ya que tanto en procesos que involucran a los pueblos y nacionalidades como los que involucran a personas en movilidad humana, se comparten conceptos, sobre lo étnico, lo cultural, un bagaje histórico colectivo e individual que se encuentra por decirlo de alguna manera en desventaja frente a una cultura dominante, por tanto de cierta forma, los inmigrantes extranjeros en diversos aspectos enfrentan una problemática similar a la de los pueblos y nacionalidades, ya que deben confrontar imaginarios sociales, y buscar estrategias de sobre vivencia, dentro de espacios que deben aprender a convivir con diferentes culturas.

### La Casa del Migrante

Es una entidad adscrita al municipio, y nace como un eje de las políticas públicas del gobierno para apoyar a las personas en movilidad. Las casas del migrante, se encuentran no solo en Cuenca, sino en otras ciudades del Ecuador como en Quito, y en el exterior, en España, como proyecto del gobierno buscaban dar asesoría y apoyo a las personas en movilidad y sus familias, en áreas diversas, como en la psicológica, legal, laboral. De acuerdo a una entrevista realizada a peruanos, la asesoría en la casa del migrante les ha ayudado para regularizar sus papeles, y allí acudieron para las votaciones en el pasado abril de 2016.

*“Bueno la verdad es que a mí la casa del migrante si me ha ayudado en un trámite laboral, me ayudó personalmente la representante cónsul del Perú, aquí nos ayudaron para hacer documentos de visa Mercosur. Es bueno que exista la casa del migrante porque nos ayuda con asesoría. ¿Sino a dónde vamos?”* (Larrea, 2016)

La existencia de una entidad como la casa del migrante es muy positiva, pero se considera que la misma debería tener una mayor acogida, entre la población inmigrante, de las entrevistas realizadas, solamente dos peruanos indicaron conocer la casa del migrante, el resto no la conocía o simplemente había escuchado hablar de la



misma como por ejemplo una inmigrante residente de República Dominicana, que señaló ante preguntas sobre la casa del migrante lo siguiente:

- ¿Conoce usted la casa del migrante?

*Si he escuchado, pero nunca he ido.*

- ¿Y qué ha escuchado?

*Que ayuda a las personas inmigrantes que tienen internet gratis, no sé si pueden hacer llamadas gratis, no sé, nunca he ido.*

La casa del migrante es una institución con mucho potencial, criterio que se confirmó tras hacer una entrevista a la actual coordinadora de la casa del migrante la Lcda. Cecilia Ordoñez, quien señaló que lo que busca la casa del migrante es ofrecer más servicios y ser más grande, que están proyectos para vincular a la colectividad inmigrante también:

- ¿Cómo aprecia usted la libertad y el afecto con el que viven los inmigrantes en la ciudad de Cuenca?

*“Bueno para contestarte esa pregunta tuviera que ser un poquito más amplia, nosotros desde la administración local como política pública en tema de migración, abordamos mucho la perspectiva de los derechos humanos, de las personas que están en movilidad, en ese sentido nosotros consideramos o tenemos una actitud de hermandad frente a todos este tipo de personas que están en situaciones distintas de movilidad, en temas de refugio, desplazamientos internos, con el desastre natural que hace poco sucedió en la costa ecuatoriana, en fin y también en el que se incluyen los residentes extranjeros que vienen a nuestra ciudad, en este sentido para nosotros es muy importante el tema de la interculturalidad, y el tema de la vulnerabilidad, porque la situación de los residentes extranjeros que llegan a nuestra ciudad en unos casos dista mucho de la situación de un emigrante que vino por tema de huir de conflictos armados de Colombia, y los temas socio económicos de estos dos tipos de población son muy distintas, entonces el uno no está en igual condiciones que el otro, pero aun así para nosotros es muy importante, empezar a trabajar en mecanismos que vayan integrando esta población”*

- ¿Qué políticas públicas existen en agenda, con el propósito de insertar al inmigrante en la cultura cuencana?

*“Es un trabajo que no es de la noche a la mañana, va a tomar su tiempo, romper un poco esos paradigmas de muchas tradiciones, sin decir que nos despojemos de nuestra cultura, a veces cuando estamos con personas nuevas, tal vez en la mayoría de los casos se resulta un poco difícil pero se hace un llamado no solo a las autoridades sino también a la ciudadanía y esto se logra creando espacios para la participación ciudadana. La universidad de cuenca ha sido un aliado estratégico para genera proyectos, con ellos estamos yendo a hacer varios proyectos, incluso es*



*un proyecto que tiene que ver con capacitaciones a personas que están en movilidad humana, muy independientemente de su condición migratoria y de origen, y en esto se incluye a los residentes extranjeros, para poderles dar articulación con la cultura cuencana, es un proyecto que se llama “Wellcome to Cuenca” la versión es en inglés para personas que no hablan el idioma, y en el caso de residentes extranjeros la versión sería en español, para que tengamos esa interacción. Estamos trabajando como te dije en mejorar la ordenanza que más que hacerse una específica debería ampliarse, porque las reglas de juego en el contexto han cambiado en los últimos años, incluso sabemos que se está presentando una ley de movilidad humana a la Asamblea, porque tiene que humanizarse, tiene que ser un tema mucho más humanizado”*

Se entiende que es una entidad que está buscando expandirse y estar a la altura de los cambios culturales, se indicó también que se está a la espera de cambiar el nombre a “casa de movilidad humana e interculturalidad”. Aunque no lo confirmó la funcionaria entrevistada, que a mayo de 2016, ésta, recién posesionada en el cargo, pero como criterio personal, un cambio de nombre de esta índole podría generar un nuevo enfoque, el tema de interculturalidad implica no solo un respeto de culturas sino una relación entre culturas, un aprendizaje mutuo, que es lo de la entrevista se entiende quiere propender la entidad.

Falta para que la entidad pueda cumplir con su misión que llegue a conocimiento de los inmigrantes extranjeros, de todos para que puedan crearse espacios de conexión y de apoyo dentro de esta entidad, por tanto uno de los proyectos en los que se debería iniciar es en algún proyecto para dar a conocer entre la población inmigrante extranjera la existencia de esta entidad, los servicios que ofrece para que puedan llegar y aprovechar de sus instalaciones y el apoyo que brindan.

#### **4.3. Políticas Públicas: -Agenda-para la Inmigración Extranjera en la ciudad de Cuenca**

##### **4.3.1. Modelo Teórico de la Integración**

Como se ha indicado el proceso migratorio implica muchas aristas y una de ellas es la manera en que el inmigrante extranjero va a convivir y se va a insertar dentro de la



sociedad de destino, esto se ha estudiado exhaustivamente desde puntos de vista antropológicos, sociológicos etc., existen varios “modelos de integración social” de los inmigrantes, por ejemplo del documento “Interculturalidad e inmigración medidas para favorecer la integración” de Rocío Cárdenas Rodríguez de la Universidad de Sevilla tenemos los siguientes enfoques de integración dentro de la cultura dominante: Asimilación que se da cuando los inmigrantes extranjeros, rechazan su propio bagaje cultural y se asimilan a la cultura del lugar al que llegan. Quienes asumen esta posición lo que buscan es integrarse a la sociedad en la que llegan y dejar de ser visto como “diferentes”. Lo que acarrea que dejen de lado sus propias características culturales, buscando no ser marginados. Separación: Cuando los inmigrantes extranjeros, se “separan” de la cultura dominante, solamente se juntan entre ellos, y no asimilan nada de la nueva cultura ni tratan de formar parte de la misma. En estos casos pueden crearse diásporas que son agrupaciones de inmigrantes extranjeros que mantienen entre ellos su propia cultura, lenguaje, costumbres, y tienen una relación muy estrecha con su país de origen, son transnacionales; Marginación se da cuando por la presión de la cultura dominante en el país de acogida el individuo inmigrante y sus coterráneos no pueden mantener su cultura porque son segregados en caso de hacerlo, entonces no existe una manifestación fuerte por mantener o manifestar su cultura, esta es acallada porque es dejada de lado, minimizada; Integración se da cuando los inmigrantes extranjeros a más de mantener su cultura también quieren interactuar con los demás y aprender de la cultura del país al que han llegado, esto se va a dar sobre todo si existe la apertura para poder interactuar. (Cárdenas, 2002).

Siguiendo el texto “Integración Social de los inmigrantes y modelos teóricos que la explican” de Estrella Gualda Caballero, tenemos que los enfoques más conocidos, alrededor de los cuales se han centrado las discusiones son el modelo de la “asimilación”, el “melting pot” y el “pluralismo cultural” en este mismo texto se explica que la construcción teórica de estos enfoques responde a las experiencias propias de los países donde se generan.

De esta manera tenemos la explicación de la “asimilación” o también llamada “angloconformidad” basadas en la experiencia migratoria norteamericana, que buscaba la “igualdad” de las minorías inmigratorias haciendo que estas desaparecieran adaptándose totalmente a la sociedad de acogida. Este enfoque que pretendía hacer a





todos “iguales” en la práctica ha sido muy difícil ya que los seres humanos somos diferentes, pero muchos países como Francia, Alemania siguen optando por esta visión y sus políticas apuntan a que los inmigrantes se asimilen en todo lo que puedan a su cultura.

En contraposición de este modelo surge la teoría del “melting pot” que consiste en una forma de integración en el que las personas cogen un poco de lo uno y otro poco de lo otro y conforman una nueva sociedad cultural, lo que se llama un “crisol” de culturas, mezcladas, pero no definidas propiamente. Se toma como ejemplo de ello a la sociedad norteamericana que es una fusión de idiomas, de comidas y costumbres. De esta manera el inmigrante se integra con algunos de sus rasgos culturales pero adoptando otros de la sociedad de acogida. Este modelo en la práctica no es tan real, ya que al final la cultura predominante termina engullendo a la de las minorías, y estamos frente a otra cara de la asimilación. En estos dos casos los inmigrantes se integran a la sociedad de acogida dejando de lado su bagaje cultural.

El “pluralismo cultural” o “multiculturalidad” como modelo de integración surge desde la experiencia canadiense particularmente, y se basa en la realidad que en los países conviven diferentes culturas y etnias, tanto por su componente histórico-étnico, como por la presencia de inmigrantes extranjeros, y es importante respetar y tolerar las diferencias culturales como la lingüística, la religión, etc. es un modelo que no busca que la minoría se asimile sino que se respete y que tengan acceso a las mismas oportunidades que las personas de la cultura dominante.

Cuando existen inmigrantes extranjeros cuya cultura, idioma, en suma idiosincrasia son diferentes, es más propenso a que se dé una situación como la de la separación de los individuos que han llegado a un nuevo lugar y empiezan a reunirse entre ellos, esto podría estarse dando en la ciudad de Cuenca con los inmigrantes extranjeros de Estados Unidos y Canadá, al entrevistar a un inmigrante jubilado canadiense cuando se le preguntó cuán identificado se encontraba con la cultura cuencana, señaló:

*“Mucha gente viene con la errónea idea de que van a ser cuencanos. Nunca vas a ser cuencano, y esa es la realidad, pero lo que puedes ser es alguien que contribuye para la economía como mi esposa enseña en una escuelita como voluntaria, y le pagan un poco y enseña español a los pequeños, pero es un bonus porque aprende español también y ama eso, y tiene una mejor idea de la cultura de cómo piensa la*



*gente. Lo que la gente no ve, es que Canadá es el segundo país más grande de mundo tenemos mucha diversidad, y yo vengo de un pequeño pueblo de Canadá, donde la gente es muy parecida a la cuencana, es muy reservada y muy educada. Pero si vienes de un lugar grande como Montreal de donde viene mi esposa, la gente no dice hola chao gracias. La cultura aquí es tradición, familia, y me doy cuenta de que puedes vivir aquí el resto de tu vida, pero nunca vas a ser un cuencano, puedes ser un buen vecino, y tratar de aprender español y tratar de introducirte, pero mira el color de piel, nunca vas a ser un latinoamericano”.* (Edward, 2016)

Al respecto también tenemos el criterio de la Directora del Consejo de Protección de Derechos, Mgtr. Silvia Oleas, que, al hablar de la inmigración extranjera, refirió que al momento podríamos hablar de guetos en Cuenca:

*“(…) por ejemplo hablamos ya en este momento de guetos por dar un ejemplo en el sector de Sayausí, entonces se han ido generando estos guetos, de extranjeros que viven en la ciudad”* (Oleas, 2016).

De igual manera en una entrevista a un ciudadano cuencano al preguntarle, cuan identificados creía que se encuentran los inmigrantes con la cultura cuencana señaló:

*“A ver, yo he notado que si se han formado guetos, sobre todo de norteamericanos, me da la impresión de que ellos no se han metido en nuestra sociedad sino que más bien tratan de mantenerse en el grupo de ellos y esto lo digo porque he visto restaurants donde solo viven ellos, incluso hay edificios donde solo viven ellos, eso nos hace ver que no están insertados en la sociedad”*

Esta situación podría deberse en parte al propio bagaje cultural de inmigrante norteamericano, en palabras de la Sra. Paulina Crespo Directora de la Dirección de Relaciones Externas del Municipio:

*“El problema más grande de los extranjeros jubilados es en su mayoría son ya sabe norteamericanos y canadienses ya es el tema cultural ya tuvimos una reunión la semana anterior con un sociólogo para abordar el tema de la propuesta que se va a generar y el conflicto más grande es que es una sociedad sumamente individualista entonces choca mucho con nuestra cultura, que es una cultura con una visión mucho más colectiva, para nosotros vale mucho más la cordialidad, el grupo, la familia en cambio los norteamericanos es profundamente individualista, entonces el momento que llega acá no es que le interese el generar y el formar parte de ósea ni el generar una interacción o hacerse amigos con la gente de acá sino mientras más solos y aislados estén para ellos mejor, interactúan con su gente, entonces ese es un problema ya cultural que no es tan fácil resolver con políticas públicas entonces nos toca un trabajo bastante lento y trabajo de hormiga no podemos decir de hoy a mañana vamos a tener solucionado el problema de migrantes”* (Crespo, 2016)

Acotando a lo mencionado, el entrevistado canadiense también señaló cuando se le preguntó si le gustaba estar con cuencanos:

*“Me gusta pero es infortunado, porque toma mucho tiempo hacer una amistad, es muy lento, aquí no confían fácilmente, en muchas instancias, los gringos no se toman el tiempo, los cuencanos están interesados pero toma tiempo”* (Edward, 2016).



Esta situación de separación entre inmigrantes, también se percibe entre inmigrantes latinos, como cubanos, de república dominicana, o colombianos, un poco, entonces se no necesariamente es por la cultura de los inmigrantes extranjeros, pero también debido a la cultura propia de Cuenca:

Por ejemplo, un inmigrante cubano, empleado de la Universidad, ante la pregunta de si ha hecho vida social más con cubanos o con cuencanos indicó:

*“Más entre cubanos, el cuencano es un poco hermético no es fácil abrir su casa”*  
(Sánchez, 2016).

Al preguntarle a un inmigrante venezolano que lleva un año viviendo en Cuenca lo siguiente:

¿Cuán identificado se encuentra usted con la cultura cuencana?

*“Pues... aquí la gente es muy reservada, callada, son diferentes a nosotros, tú ves, la gente de mi país es más abiertos y conversamos, no es muy fácil conversar con los cuencanos, a nosotros nos gusta más el ruido conversamos en voz más alta, a veces es difícil, siento que hago mucho ruido para los cuencanos”* (Vanegas, 2016).

Al realizarle la misma pregunta a un colombiano que ya vive 23 años en Cuenca, respondió:

*“Los cuencanos son muy conservadores, y no es fácil hacer muchos amigos, pero en muchos aspectos somos parecidos, hablamos el mismo idioma, y viviendo tanto tiempo aquí ya soy casi cuencano”*. (Muñoz J. , 2016)

La manera en que los inmigrantes extranjeros se integren en una sociedad receptora podría depender en cierto modo de la actitud de cada individuo, sin embargo, en mucho pueden influenciar la visión que se tenga dentro de un país sobre el proceso. En el caso del Ecuador de acuerdo a la Constitución actual habla de un país plurinacional, multicultural, por tanto propicia al respeto de las diferentes culturas, y hacia este respeto pluricultural es que se avizoran las políticas públicas, pero más allá de eso, lo que se necesita es una visión de interculturalidad, que acertadamente al parecer la están teniendo las autoridades locales relacionadas con el fenómeno migratorio de Cuenca, donde lo que se busca es una correlación y corresponsabilidad entre los inmigrantes y la población nativa, ya que de esa manera se puede evitar situaciones como discriminación y xenofobia, cuando se sienta una integración, en una relación de igualdad.



Como dice Giménez, citado en el texto “Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013: *“la integración es al menos cosa de dos: quien acaba de llegar o está en proceso de asentamiento y quien ya está instalado. Se integran autóctonos y foráneos”* (Burbano, 2012).

#### **4.3.2. Inserción Socio-Cultural del Inmigrante:**

La construcción social y cultural de una sociedad que recibe inmigrantes extranjeros es un desafío, primero porque la integración debe ser en todas las esferas sociales y en el consciente e inconsciente individual, y esto resulta muy difícil porque existe un imaginario colectivo construido de resistencia “al otro” a lo diferente. La percepción de la población nativa se enfrenta a la percepción y posición de los inmigrantes extranjeros, cómo se perciben ellos dentro de una sociedad ajena, las estrategias que van creando para defender y reivindicar sus derechos, asimilándose, separándose a la sociedad receptora o aislándose de la misma.

En el texto “Inmigración y modelos de integración entre la asimilación y el multiculturalismo” Retortillo Álvaro, Ovejero Anastasio et al. (2013), señalan las “dimensiones de la integración”, e indican textualmente lo siguiente: “existen tres tipos diferentes y diferenciados de integración:

- a) Integración social, económica y/o laboral, que se refiere a la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo, el grado de cobertura de sus necesidades primarias (vivienda, salud, educación, etc.) y la situación familiar.
- b) Integración cultural, entendida como la pretensión de asimilar al inmigrante con las creencias, valores y modo de vida dominantes de la sociedad de acogida. (Retortillo et al, 2013)
- c) Integración jurídica, que supone la situación jurídica regular del extranjero, conforme a Derecho, en el territorio. Giménez (2003, p. 79) distingue por su parte nueve dimensiones de la integración, distribuidas en tres bloques: a) Bloque 1. Integración jurídica y laboral, decisiva a todas luces. b) Bloque 2. Dimensiones propiamente sociales. Integración familiar, residencial, vecinal, educativa y sanitaria. c) Bloque 3. Plano específicamente cultural. Integración cívica y cultural.



Más allá de las distintas tipologías que se puedan establecer, cualquier política de integración que se quiera implementar debe tener en cuenta, como elementos de reflexión y análisis, los siguientes aspectos (Giménez, 2003, pp. 76-77):

1. Sujeto de la integración, quién se integra y en calidad de qué.
2. Igualdad efectiva de derechos entre autóctonos y extranjeros (qué derechos y cómo se hacen efectivos).
3. La igualdad o no de oportunidades entre ambos (en sentido amplio o reducido y fundamentos de ésta; justicia social, desarrollo de la ciudadanía y búsqueda de la cohesión social).
4. La participación de los inmigrantes en la vida política y social.
5. La gestión del pluralismo cultural, religioso y lingüístico (la tolerancia y sus límites, manifestación de lo diverso en la esfera pública).
6. La aceptación o no, como tales, de nuevas minorías o comunidades vinculadas a la inmigración.
7. El cambio en la sociedad receptora (qué cambios deben producirse para que la integración sea posible)". (Retortillo et al, 2013)

A los aspectos mencionados, se considera importante acotar las necesidades básicas de Manfred Max Neef, (Max, 1993) debido a que la principal característica es que estas necesidades son las que deben ser satisfechas para lograr un desarrollo pleno, independientemente del lugar en el que se encuentre la persona, la cultura a la que pertenezca o el momento histórico en el que esté viviendo, es lo que un ser humano requiere para cubrir todos sus espectros humanos, y dependerá de los satisfactores que se propongan para estas necesidades.

Enmarcando entre la teoría de Max Neef, y los aspectos de las dimensiones de integración antes citados, se realizaron algunas preguntas tanto a inmigrantes como a cuencanos para tratar de tener alguna idea de la percepción de integración que tienen estos dos actores, manteniendo en vista el objetivo de la investigación que es la de saber si la normativa secundaria existente adolece de vacíos legales, y esto se puede percibir a través de necesidades percibidas. Estas necesidades básicas son para este autor, subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación,



identidad, libertad y estas categorías son definidas según categorías de ser, tener, hacer, estar, a partir de estas categorías se buscan los satisfactores para cada una de ellas.

Una de las necesidades de las que nos habla Max-Neef es la de libertad y afecto, enmarcado en ello se realizó la pregunta:

- ¿Cómo se siente usted al vivir en la ciudad de Cuenca?

*“A veces me siento bien, otras veces me siento solo, no es fácil encontrarse en un lugar distinto, pero yo quiero lo mejor para mi familia. Ahora soy padre y quiero trabajar y hacer lo mejor para mi familia”* (Vanegas, 2016).

*“Muy bien, es una ciudad tranquila, nos gusta la paz”* (Altemno, 2016).

*“Es poco tiempo, pero me gusta Ecuador, y Cuenca tiene el río Tomebamba, de donde yo vengo hay mucha agua, para nadar y estar, y el río me recuerda eso, me gusta vivir cerca del río. Me gusta Cuenca, hay muchas oportunidades para hacer negocio”* (Paul, 2016).

*“La verdad es que me siento muy bien, porque es muy parecido a Cuzco, yo viví un tiempo en cuzco y se parece mucho”* (Colichón, 2016).

*“Me gusta la cultura, el clima, todas esas cosas, diría que me gusta, aunque es un poco caro para un canadiense vivir aquí un dólar treinta americano es un dólar americano, por tanto para un canadiense es más caro vivir aquí”* (Edward, 2016).

Estas respuestas, aunque variadas, y con un punto de vista totalmente individual, en las que se dejó total libertad para responder, nos dan la percepción de que existe un sentimiento de agrado hacia la ciudad, se confirma con las respuestas que los entrevistados inmigrantes dieron acerca de la pregunta relacionada a la salud y protección:

- ¿Considera usted que la ciudad de Cuenca le ofrece garantías?

*“Si, estamos afiliados al IESS y nos han atendido muy bien, yo utilizo el bus y vengo todos los días a mi trabajo y voy a todo lado o en bus o caminando y me siento bien atendida”* (Altemno, 2016).

*“Creo que Cuenca es una ciudad segura, estoy en el IESS, no tengo ninguna queja, tienes que esperar un poco, pero comparado con Canadá donde todo es muy caro, aquí es razonable, en una escala del 1 al 10 yo le daría un 8, los doctores son buenos, hay algunas personas que dicen que deberías regresar a casa porque los doctores aquí no son muy buenos, pero eso no es así, los doctores, el servicio médico aquí es muy bueno, no tengo quejas sobre eso. Internet, es un servicio bastante bueno, también, hay bastantes quejas por el servicio de buses, muchos se quejan de que los conductores son groseros, pero no son groseros con los gringos, son groseros con todos”* (Edward, 2016).



*“No comprendo bien, pero sí hay la policía y sí es un lugar bueno para vivir”* (Paul, 2016).

*“Es un lugar seguro, ordenado, la gentes es más respetuosa y limpia que en Perú”* (Colichón, 2016).

*“La verdad, porque estoy dando mi opinión creo que aquí hay más cantidad que calidad. Tú ves muchos policías pero igual estar en el parque de la Merced que queda aquí a la vuelta no es seguro, hay mucha gente que toma en la calle y vende drogas. ¿Y en la salud, y en otros servicios? Estamos afiliados al IESS, pero no hemos tenido mayores problemas de salud en el tiempo en que estamos aquí, los servicios están bien en todo caso comparado con Venezuela, te imaginarás aquí nos sentimos mucho más seguros y tranquilos y todo funciona mejor”* (Vanegas, 2016).

*“(…), la ciudad es muy segura, limpia, los servicios de bus y de taxi si son buenos. Yo encuentro que los choferes de bus son muy amables pero algunos no se paran, y no son amables”* (Silverio, 2016).

Es obvio que, en una investigación cualitativa como la presente a través de entrevistas, las percepciones van a ser muy individuales y es difícil establecer el nivel de garantías que efectivamente ofrece la ciudad, sin embargo, nos lleva a la idea de que existe en sí un nivel de satisfacción en cuanto a servicios que utilizamos todos los ciudadanos, tanto nativos como extranjeros, en lo que se refiere a salud, servicios de transporte, seguridad.

Al hablar, pero ya de la necesidad de trabajo, uno de los aspectos más necesarios para la integración porque a través de la cobertura de esta necesidad va a poder cubrir las demás, en determinados casos para los inmigrantes ha resultado difícil y es donde se puede percibir sesgos de discriminación:

- ¿Es fácil conseguir trabajo?

*“Yo no he tenido ningún problema, vine con trabajo, pero si tengo muchos amigos que no es fácil conseguir trabajo, es difícil, les piden muchos papeles, yo tengo mi papeles en regla tengo la visa, pero para quien está ilegal, sin papeles es difícil”* (Larrea, 2016).

*“Bueno si, si, el trabajo es un poco difícil conseguir trabajo”* (Silverio, 2016).

Esta situación no se da solamente para los latinos, esto comentó Edward, ciudadano canadiense, respecto a su aprovechamiento de los espacios en Cuenca:

*“Algunos piensan que es difícil para los gringos aquí, bueno sí lo es un poco, yo estoy tratando de iniciar un negocio aquí, y la burocracias es muy difícil, es difícil, no culpo a nadie, pero creo que si fuera cuencano sería más fácil”* (Edward, 2016).



Para los casos de migración calificada, la situación también puede ser difícil por los celos profesionales, y el pensamiento de que “nos están quitando el trabajo a los ecuatorianos”, un ciudadano cubano, profesor de la Universidad señala:

*(...) El problema con el extranjero en todas partes es un poco de celo, (...) por alguna situación que más que discriminación voy a decir que es de celos, por ejemplo un día con los médicos hay una actividad en el parque calderón, y hay un piquete gritando afuera los médicos cubanos, esos son gente tonta, que ni saben lo que dicen, prestan un servicio, contratado por el estado en forma institucional, y están colaborando, ahora mismo murieron tres en el sismo de Manabí, creo que esas cosas no se pueden generalizar, no se pueden hablar del país, al país lo representa las instituciones estatales (Navarro, 2016).*

Encontrar trabajo es una de las situaciones difíciles que debe enfrentar, por lo general, un inmigrante extranjero, y esta situación además no es sólo para el inmigrante extranjero, sino también para las personas nativas, y esto es lo que también puede generar otras clases de problemas como las de integración, cuando encuentra un trabajo, la de ser aceptado, y es otro hecho que debe tomarse en cuenta.

Se recalca nuevamente el hecho de que esta investigación no pretende arrojar resultados estadísticos sobre las percepciones, sino indagar en el pensar de las personas tanto inmigrantes como locales para poder comprobar justamente lo difícil que resulta en el universo individual sumar a lo teórico y en este caso particular a lo legal, para poder concluir si existe o no, un vacío legal y es necesario crear normativas que puedan sustentar las necesidades básicas humanas, y abarcar los aspectos de integración.

Es justamente gracias a estas entrevistas que además se avizora en la ciudad de Cuenca, una situación particular como lo es la diferencia entre dos clases de inmigrantes que, dentro del colectivo, si no se trata a tiempo podría llevar a situaciones, no sabría decir si de discriminación, pero en todo caso, sí dificultar una verdadera integración, tanto entre inmigrantes entre sí como entre inmigrantes extranjeros y cuencanos. Entre los inmigrantes parecería existir dos “clases” los “gringos” que son los estadounidenses y canadienses en su mayoría adultos mayores, a quienes se podrían sumar los europeos y los “demás”.

Al respecto transcribo algunos extractos que ayudan a visibilizar un poco más la situación:





En una entrevista a inmigrantes extranjeros:

¿Se ha sentido discriminado por parte de los cuencanos?

*“La verdad, si, por ejemplo en los arriendos, si no eres gringo no te quieren arrendar, yo comprendo que es obvio que si tienes un negocio, y puedes sacar un provecho de esto y puedes sacar mayor beneficio, si te pagan más prefieres al que paga más, pero eso nos hace difícil las cosas, por otro lado nos beneficia, porque no pagamos tanto en exceso como los gringos” (Vanegas, 2016).*

*“Bueno no sé, depende quien es extranjero, porque tratan de acuerdo al país, al peruano no lo tratan igual que al gringo, al colombiano no lo tratan igual que al gringo, al dominicano no lo tratan igual que al gringo, porque yo escucho mucho a personas del Ecuador son muy clasistas, incluso con gente misma del Ecuador, por ejemplo con los costeños, ay que el costeño es vago, que el costeño es perezoso, por ejemplo yo llamé para rentar un departamento y la señora me dijo, no rentamos a costeños, ni a colombianos, y cuando le dije que yo soy dominicana, la señora hubo otro trato, y me dijo que vea el departamento. Hubo otra señora que me dijo que si soy de la Costa no le rento, entonces también de acuerdo al extranjero lo tratan” (Silverio, 2016).*

¿Cree usted que los cuencanos tratan de diferente manera a los gringos que a los extranjeros de Latinoamérica?

*“La venida de gringos es reciente pues, y es bueno para el comercio, pero si he escuchado de algunos amigos colombianos que ellos ven que es más fácil para los gringos conseguir arriendos, montar su negocio, pero es porque pagan más, tienen más dinero” (Muñoz J. , 2016).*

A cuencanos:

¿En qué consiste, según su opinión, los aportes de los inmigrantes a la cultura cuencana?

*“Bueno yo creo que los aportes son económicos y culturales, económicos porque tienen buenas ideas de negocios y en la cultura son muy educados, más abiertos.*

- En eso ¿estamos hablando de todos los inmigrantes extranjeros?

*No de todos no, los de mejor cultura me refiero a los europeos y a los estadounidenses, porque ya de los latinos, de acá de Colombia y Venezuela, colombianos, no creo que aporten algo nuevo.*

- ¿Por qué?

*Porque ellos hablan igual español y se comportan como los de acá, si hay una pelea ellos también se meten, entonces no aportan mucho”.*

- ¿Cree que hay un grupo de extranjeros que crea dificultades de convivencia en la ciudad?



*“Los refugiados para mí, porque creen que tienen todos los derechos inclusive por encima de los cuencanos, y hacen lo que quieren y arman muchas trifulcas. Usted sabe aquí en mi trabajo puedo ver todo, porque por aquí viven muchos colombianos y extranjeros”*

- ¿Tiene amigos extranjeros?

*Sí, pero estadounidenses europeos, colombianos y venezolanos no (Tapia, 2016).*

- ¿Cuándo digo inmigrante cual es país que se te viene a la mente?

*Los americanos, pero también los colombianos y los peruanos, pero estos grupos siempre los asocia con los problemas que ves en la calle, los colombianos son peligrosos, ellos no son un aporte favorable a nuestra ciudad. El grupo que aporta son los europeos estadounidenses. (García, 2016).*

*“Al momento estados unidos, me parece que si no estoy mal en el 2013 estaban alrededor de unos cinco mil, extranjero ya viviendo en cuenca, se sabía que eran de estados unidos y de Europa” (León, 2016).*

*“Norteamericanos porque es los que más hay” (Sempertegui, 2016).*

La migración de retiro, conlleva varias aristas y reacciones situación de la cual están al tanto los actores que trabajan dentro de las instituciones que están relacionadas con movilidad humana, por ejemplo, la directora del Consejo de Protección de derechos señaló en la entrevista:

*“(…) vemos con muchísimo pesar algunos restaurants en donde el privilegio o la prioridad es el extranjero, y los cuencanos, cuencanas o nacionales, esperen un ratito porque los prioritarios son los extranjeros, se obliga ya en los centros comerciales, en los restaurants, que la gente ya hable inglés, la gente que está en servicio por ejemplo, entonces ya son cuestiones que sí nos llama la atención, porque nuestra ciudad Cuenca, creo que ha sido una ciudad hospitalaria, de gente amable y por lo tanto merecemos ese mismo trato y muchas de las veces son los mismos residentes cuencanos y cuencanas que pueden tener esa actitud con un sentido desde mi punto de vista discriminatorio, entonces yo sí creo que es importante el poder investigar y el poder demostrar que aunque no sea un tema cuantitativo pero si cualitativo demostrar la sensación que genera al mismo nativo por utilizar un término dentro del cantón Cuenca” (Oleas, 2016).*

Una ciudadana cuencana indica refiriéndose al tema de los inmigrantes extranjeros estadounidenses:

*“Yo preferiría que no se queden aquí. Yo no estoy de acuerdo en que se queden aquí porque a más de que están utilizando los derechos de nuestros conciudadanos en lo que se trata de medicina, atención de salud, en ese sentido” (León, 2016).*



- ¿Usted cree que ellos quieren formar parte de nuestra cultura ser iguales?

*“No, eso no les gusta, veo que les parece bonito pero no creo que quieran ser igual a nosotros, por eso ellos se reúnen con sus amigos de su mismo país y no les vemos participar sino solo ver”.* (León, 2016)

- ¿En qué cree usted que es el aporte a la cultura cuencana, de parte de los inmigrantes, cree que hay aportes?

*“De aporte como en si no le veo aporte en la parte que es el Barranco ellos han venido a hacer sus construcciones que son modernas y han venido a cambiar la imagen de la ciudad en cuanto a lo que es construcción ellos han preferido hacer su estilo de construcciones modernas y han cambiado el estilo de la ciudad”* (León, 2016).

Vinicius Menguel un ciudadano brasileño que también trabaja en el Municipio en la Dirección de Relaciones externas indicó a propósito del tema de inmigrantes y la consultoría que se va a realizar desde esa área respecto a inmigrantes de retiro:

*“nosotros en la consultoría lo que vemos es que son impactos diferentes que genera un grupo del otro, entonces con la consultoría nosotros buscamos en el grupo de migrantes retirados sean ellos estadounidenses, canadienses hay muchos franceses algunos pocos alemanes algunos australianos, algunos españoles entonces nos vamos a enfocar específicamente en la migración de retiro, porque del 2009 al 2013 como salió Cuenca como ciudad para vivir como retirados y todo esto aumento demasiado los retirados que vienen acá y eso impacto mucho a la ciudad entonces nosotros tenemos más o menos una de idea de cómo ha impactado el valor de los arriendos ha impactado tal vez en los temas de los bares y restaurantes pero no tenemos información realmente específica del impacto que se ha generado entonces buscamos generar con la consultoría buscamos a alguien especializado que tenga conocimiento específico de migración de retiro para generar la información”* (Menguel, 2016).

Existe mucha información y teoría sobre la inserción de los inmigrantes por ello con los extractos antes citados lo que se pretende es desde un enfoque netamente cualitativo demostrar que existe una marcada tendencia a visibilizar mucho más la migración de los inmigrantes estadounidenses y canadienses en su mayoría jubilados, y que esto puede traer conflictos al momento de integrar a los inmigrantes extranjeros en todas las esferas, hay grupos que pueden quedar excluidos o auto excluirse, esto dependerá en gran parte de la visión que tenga el país de acogida, en la actualidad la tendencia es ir más allá de un respeto y tolerancia al otro que son la base del multi o pluriculturalismo, sino que se quiere llegar a una “interculturalidad”, es decir, la interacción entre estas diversas culturas, la retro alimentación de unas con otras, como dice Catherine Walsh “un intercambio que se establece en términos equitativos, en condiciones de igualdad”. (Walsh), por tanto las políticas que ese establezcan respecto



a inmigración deben prever la inserción del inmigrante en todas las esferas sociales y culturales pero respetando la identidad cultural. Y esto se ha visto también en las entrevistas a los actores locales que trabajan en las instituciones que tienen relación con movilidad humana, es decir que se tiene planes de integrar a los inmigrantes, en el sentido de tratar de aprovechar sus conocimientos que es algo que un ciudadano canadiense jubilado expresó al hablar de la manera en que se podría mejorar la vida de los extranjeros en Cuenca:

*“hay muchas personas, amigos jubilados PhD que saben mucho que pueden enseñar mucho pero no hay apoyo para eso”* (Edward, 2016).

En la entrevista con Paulina Crespo, funcionaria de relaciones externas del Municipio, justamente están proyectando aprovechar estos conocimientos:

*“(...) un proyecto interesante que es de conferencias magistrales, nosotros identificamos perfiles extranjeros que tengan un nivel académico sumamente alto que han sido profesores en universidades de excelencia en el extranjero que sean PHD y los vinculamos a ellos a las cuatro universidades, les hacemos que den charlas magistrales, y muchos de ellos han sido ya contratados por las universidades como docentes, entonces eso si refleja una contribución por parte de ellos para con la sociedad para con la ciudad(...)”* (Crespo, 2016).

También se encuentra el ámbito cultural, y en esto una vez más podemos resaltar diferencias entre los inmigrantes extranjeros que provienen de Estados Unidos y de Canadá y aquellos provenientes de países más cercanos, los primeros aprovechan y participan de la vida cultural mientras que los otros no tienen tiempo o no se han vinculado en casi nada:

- ¿Cuál es su participación activa en las manifestaciones de la cultura cuencana?

*“Todo el tiempo, cuando estaba en Canadá fui solo 4 veces a la sinfonía pues es muy cara, aquí como 40 veces, conozco a las personas de la sinfonía de Cuenca, hay muchas cosas muy buenas, muy buenos museos, iglesias, los espectáculos son muy buenos, muy pocos son pagados, o son casi gratis, creo que la gente debería disfrutarlos más, vamos siempre a las exposiciones de arte. Parece para mí que del lugar que yo provengo en Canadá, y la mentalidad de cuencanos es similar. Yo disfruto de los espacios de la cultura cuencana”* (Edward, 2016).

*“Nos gusta mucho salir al cine y a los conciertos, yo formo parte del coro internacional y practicamos. Somos varios extranjeros y algunos cuencanos, y nos reunimos y damos también conciertos”* (Altemno, 2016).

*“No conozco mucho, no tengo mucho tiempo para salir, me gustaría conocer más pero no he salido mucho”* (Vanegas, 2016).



*“yo soy muy poco cultural, en cualquier país, pero no sé qué te puedo decir que me gusta, si, no sé” (Silverio, 2016).*

Los que respondieron que aprovechan, son ciudadanos de nacionalidad canadiense y americana, los otros son latinos, la participación en eventos culturales es diferente a la integración cultural de un grupo con otro, no hay que confundir, la participación dependerá de mucho de los gustos individuales, sin embargo el tener incentivos, y apertura para participar de eventos musicales, festivos, teatrales, es importante pues ayuda a la integración cultural de todos los grupos coexistentes en una mismo espacio.

Además, como indica el texto citado de “Inmigración y modelos de integración entre la asimilación y el multiculturalismo”, se debe tomar en cuenta que una política de integración del inmigrante, debe ser “bilateral”, es decir es un proceso que no solamente involucra a los inmigrantes y la actitud de ellos frente a la sociedad de acogida, sino la visión que tenga esta sociedad y su disposición para integrarlos sin obligarlos a cambiar su identidad. Es un intercambio en términos de respeto y tolerancia para una convivencia que enriquezca a toda la sociedad.

#### **4.3.3. Participación Ciudadana y Redes de Apoyo**

Un punto central en la inmigración es la situación civil de la persona cuando ingresa a un territorio extranjero, si lo hace con la documentación requerida tiene acceso a ser tratado como un “ciudadano” es decir a ser protegido por el Estado, y poder participar en la vida social y cultural con todos los derechos que tiene por ostentar esa calidad. Sin embargo, cuando se habló ya de la ciudadanía universal pudimos ver que en la actualidad la noción tradicional de ciudadano está cambiando, actualmente se habla de ciudadanía universal o también de ciudadanía multicultural que rompe los esquemas de que para ser ciudadano y poder ejercer derechos o reclamar se debe ser un “ciudadano”.

Y esta nueva visión ha surgido de las acciones de la sociedad civil, de inmigrantes que se han unido en diferentes esferas para reclamar por sus derechos y conseguir ser respetados. Como todas las luchas de minorías ha sido un camino largo que ha visto sus frutos en documentos como la actual Constitución del Ecuador. Una verdadera integración se mide por la participación de los ciudadanos inmigrantes en todas las esferas sociales y culturales.



El consejo consultivo de movilidad humana se ha conformado con miembros de la sociedad civil, cuenta con representantes de los inmigrantes, esto es muy importante, porque la participación ciudadana ha sido clave en la conformación de políticas pro-inmigrantes, ejemplos de estas organizaciones de base que nacen de los barrios, de las personas de la calle que viven la realidad, se describen en el documento, “Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México” elaborada por varios autores y coordinada por Mario Chiarello (2011), en la cual por ejemplo en el caso de Argentina, existe la “Casa Paraguaya de Buenos Aires” que tiene como objetivo dar amparo y protección a los paraguayos en Argentina, hay ABOAR que son abogados bolivianos en Argentina, “mujeres peruanas unidas y refugiadas”, que con sus representantes han participado para la elaboración de las políticas de inmigrantes en ese país.

La necesidad de reivindicar derechos hace que surjan movimientos y redes de apoyo, en Cuenca de la respuesta de entrevistas que se hicieron a peruanos, colombianos, cubanos, ante la pregunta de si pertenencia algún grupo de apoyo o una red, respondieron que no. Al parecer en la ciudad de Cuenca estas redes de apoyo no se han conformado con fuerza.

En la investigación bibliográfica no se ha encontrado grupos o redes de apoyo conformadas para inmigrantes por inmigrantes; en del trabajo de titulación de Delgado Andrea sobre la inmigración de jubilados, se informa que la Cámara de Comercio ha creado los programas Cuenca for expats y trabajos BEC (Bolsa de empleo de la cámara de comercio de Cuenca), el primer programa está destinado en ofrecer facilidades a los extranjeros jubilados, la afiliación al mismo es de 99 dólares al año y ofrece información sobre servicios, y lugares a los que se puede ir, tiene convenios con hospitales, abogados, y diversos servicios en donde se ofrece asesoría y también actividades mensuales en las cuales pueden participar. La Bolsa de empleo está dirigida a personas que desean emprender un negocio, y brindan también asesoría laboral.

Una sociedad civil organizada puede obtener muchos beneficios y defenderse, pero también podría generarse desde los actores políticos, por ejemplo, el Municipio entre



los proyectos que tiene como lo mencionó Paulina Crespo, está el de unir a los inmigrantes de estados unidos y Canadá.

¿Conoce algún local organismo, municipio, casa del migrante, le han llamado para participar en algún programa?

*“He ido a unas dos reuniones que Mr. Cabrera ha organizado, para gente con residencia, no ciudadanos, pero con residencia, y ciertamente he visto un poco. Pero no es como en Nicaragua, yo estuve un tiempo allí y tienen una institución que responde a preguntas y asiste a personas que no son de Nicaragua, tienen acceso directamente de alguien de la policía y de diferentes instancias que responde a tus preguntas, responden a tus dudas. El modelo en Nicaragua, es que hay una persona que dirige todas tus dudas a las instancias correspondientes. Alguien que ayude, para que no abusen de ti. La idea es tener armonía en el sistema. Tener a una comunidad integrada, a los dos lados trabajando por el bien de la comunidad”*  
(Edward, 2016).

Iniciativas como las mencionadas, de hacer reuniones para tratar de integrar a los inmigrantes extranjeros residentes es una oportunidad para los inmigrantes para conocerse, pero se considera que debería existir esta iniciativa para todos los inmigrantes extranjeros de las diferentes nacionalidades que hay en Cuenca.

#### **4.3.4. Borrador de Agenda de Políticas Públicas**

Como se puede percibir la integración de los inmigrantes extranjeros para que tengan un nivel de vida con todas sus necesidades cubiertas abarca muchas aristas, y necesidades, para una verdadera integración se deben tomar en cuenta las percepciones que tienen tanto inmigrantes como los ciudadanos nativos, porque estas percepciones son las que nos llevan a pensar en cuáles son las necesidades que se generan por el proceso inmigratorio, y la búsqueda de políticas públicas que garanticen igualdad para todos los involucrados.

¿Sabe que percepción tienen los cuencanos sobre su país?

*“Si lo sé por seguro, realmente no, pero creo que muchos cuencanos son conscientes, no opino que piensen así de canadienses, porque créalo o no, hay grandes diferencias entre los canadienses y estadounidenses, la gente ordinariamente en la calle no puede ver la diferencia, pero alguien que hable con nosotros ve que somos diferentes. Mucha gente viene aquí, los canadienses son más cuidadosos con su dinero, pero viene gente muy rica, y por un condominio, un cuencano paga 300 dólares, y a un americano le piden 800 dólares, y el Americano va a decir genial, en California hubiésemos pagado 2.000, por esto, para un cuencano esto dice mucho, porque un americano va a pagar lo que sea, y eso no*



*ayuda al cuencano regular en las calles, porque ahora por los americanos los precios suben y el salario no sube, entonces para el cuencano regular se ponen las cosas muy difíciles. Creo que los cuencanos ven eso, algunos gringos, no muchos, son mal educados, a veces son muy fastidiosos. El regateo es parte de la cultura, en una tienda tal vez, pero por ejemplo yo no puedo regatear con una señora de la calle con un bebe en su espalda que vende sus fresas por un dólar, ya gana muy poco, no le puedo regatear, es quitar la comida de la boca del bebe, pero muchos americanos lo hacen” (Edward, 2016).*

*“Sí he leído sobre eso, y pienso que tienen razón, los extranjeros sí deben aprender a hablar inglés, y tratar de participar con los cuencanos y comunicarse” (Altemno, 2016).*

*“Nos miran a veces como malas personas, somos mal vistos por acá, porque a veces cuando camino por las casas, somos los que normalmente vendemos en la calle, la gente ve con un poco de temor a los peruanos” (Colichón, 2016)*

*“Sí, pero creo que no son todos los cuencanos que piensan que los colombianos son peligrosos, y como en toda sociedad, hay gente buena y gente mala” (Muñoz J. , 2016).*

- ¿Cree que hay un grupo de extranjeros que crea dificultades de convivencia en la ciudad?

*“Los refugiados para mí, porque creen que tienen todos los derechos inclusive por encima de los cuencanos, y hacen lo que quieren y arman muchas trifulcas. Usted sabe aquí en mi trabajo puedo ver todo, porque por aquí viven muchos colombianos y extranjeros” (Tapia, 2016).*

Estas percepciones indican la necesidad de trabajar tanto en los imaginarios de las personas como en estrategias concretas para integrar a las personas:

¿Por ejemplo que cree que los actores políticos locales pueden hacer para mejorar la vida de los inmigrantes extranjeros?

*“Bueno, es difícil mejorar la vida de tantas personas, pero personalmente pienso que debería apoyar a pequeñas empresas, como por ejemplo, en mi caso yo soy marino, y si me dieran la oportunidad de enseñar y tengo muchos amigos que ya están jubilados y les gustaría ayudar a la comunidad haciendo algo también, dar trabajo. Llega un punto en que estás cansado de pelear contra el sistema, pero si te apoyan podrías hacerlo, dejar tus conocimientos” (Edward, 2016).*

*“Capacitación para que puedan montar sus negocios, y también tener un lugar al que puedan acudir para que les den asesoría de cómo pueden quedarse y arreglar sus papeles, donde se pueda apoyar a las personas que llegan” (Muñoz J. , 2016).*

*“El estado debería intervenir no solo de la ciudadanía se trata el problema. La función del gobierno, con política que permita la integralidad, la interacción,*





*apreciar las diásporas que subsisten entonces es bonito que exista esa cultura, el que llega no viene a colonizar, es un problema económico que se debe canalizar para aprovechar las situaciones y las personas que existen” (Sánchez, 2016).*

*“A mí me gustaría que en cualquier país no existe eso, pero debería haber igualdad, no importa si usted es norteamericana, suramericana, centroamericana o europea, debería haber igualdad en el trato. De acuerdo que por el dinero puede haber diferencias, porque si yo puedo pagar más para ir a un lugar, está bien, pero debería haber un trato sin diferencias debido al lugar de donde eres. Igualdad eso debe haber” (Silverio, 2016).*

*“En las visas, habría que buscar una manera para que sea más fácil conseguir una visa de residente, tengo amigos de Venezuela que son profesionales pero es muy difícil y caro pagar por las visas de trabajo. Si no pueden bajar el precio, tal vez facilitar una forma de pago para poder tener la visa. Ayudar para conseguir trabajo” (Vanegas, 2016).*

Estas son ideas que dan algunos de los inmigrantes extranjeros que fueron entrevistados, y respecto del mismo tema, algunos entrevistados cuencanos respondieron:

*“Como le decía, leyes más rigurosas para los extranjeros, aplicables, así sean refugiados, que se apliquen, por el hecho de ser refugiados no quiere decir que pueden hacer lo que les dé la gana en un país que no es de ellos, porque si no ellos tienen más derechos que nosotros mismos, y no es justo, leyes para que seamos iguales y no tengan preferencias” (Tapia, 2016).*

*“Por ejemplo, que ellos tengan un impuesto x, algo con un poco más, es decir ellos tienen derecho a la salud pero deberían pagar un poco más, pueden ir al seguro social y hacerse atender pero que haya un costo diferente, es algo que podría darse por ejemplo como políticas públicas porque si no es injusto.” (León, 2016).*

*“(…) debería haber un estudio más minucioso, para saber cómo aportar, porque muchos vienen pero no aportan de manera adecuada, entonces se debería intervenir, entrar para ver de qué manera puede aportar mejor” (García, 2016).*

*“Algo que debe plantearse no solo como municipio sino como gobierno, esto es revisar bien el pasado de las personas, sabemos que hay personas que han tenido problemas en su país y vienen al nuestro y pueden causar problemas, pueden hasta poner en problemas al país. ¿Qué puede hacer un municipio? No le tengo claro porque es muy difícil regular, creo que es algo que se tiene que dar naturalmente con la convivencia que ellos se vayan metiendo en la cultura.” (Sempertegui, 2016).*

*“Yo creo, que más allá de la Constitución no se puede ir, pero deberíamos la personas intentar que se norme algo sin dejar de lado la población local, es decir, que sea esta la oportunidad para los municipios y para los gobiernos integrar a los inmigrantes, sin dejar de lado a las necesidades de las personas locales” (Tobar, 2016).*



Recogiendo un poco las ideas transcritas, a lo largo de todo este texto y considerando que una de las necesidades que se percibe a raíz de lo investigado, es la elaboración de una Agenda de políticas públicas sobre inmigración extranjera se propone un borrador de lo que podría ser este documento:

Lineamiento estratégico 1.- Protección y Garantía a personas inmigrantes extranjeras en el marco de la Constitución de 2008.

*Tabla 3. Lineamiento estratégico 1*

| <b>Nº</b> | <b>Objetivos Estratégicos</b>   |
|-----------|---|
| 1         | Mejorar los sistemas que faciliten la regularización de documentos a través de convenios bilaterales y de un sistema digital eficiente.   |
| 2         | Crear y adoptar mecanismos judiciales y administrativos para la aplicación de la legislación sobre inmigración extranjera.  |
| 3         | Integrar a todas las entidades que trabajan con inmigrantes extranjeros para elaborar programas y estrategias de integración conjuntas.   |
| 4         | Desarrollar campañas orientadas a la población inmigrante extranjera sobre sus derechos e informar sobre las instancias a las que pueden acudir en caso de vulneraciones.   |
| 5         | Destinar fondos apropiados para las instituciones de apoyo a inmigrantes extranjeros.   |
| 6         | Propiciar y facilitar la participación ciudadana de inmigrantes extranjeros y la creación de redes de apoyo.  |
| 7         | Desarrollar proyectos de investigación articulados entre las universidades y el gobierno local de diagnóstico para saber cuántos inmigrantes extranjeros residen en la ciudad, cuáles son sus necesidades y propuestas concretas. |
| 8         | Impulsar la discusión pública sobre el fenómeno migratorio extranjero de Cuenca y analizar sus particularidades.  |



Lineamiento estratégico 2.- Acogida e integración de los inmigrantes extranjeros al amparo de los principios constitucionales.

*Tabla 4. Lineamiento estratégico 2*

| Nº | Objetivos Estratégicos   |
|----|--|
| 1  | Implementar más acciones de concientización de los derechos laborales de los inmigrantes, y desarrollar programas para acceso al empleo en igualdad de condiciones que para los nacionales.  |
| 2  | Garantizar el acceso a servicios de educación, salud y transporte en condiciones de igualdad, sin discriminación.  |
| 3  | Realizar campañas de prevención contra la discriminación étnica y cultural en todos los niveles y servicios, escuelas, colegios, universidades, barrios, restaurantes, mercados. Campaña masiva ciudadana contra la discriminación.                                      |
| 4  | Crear un espacio de encuentro y permanente donde se impulsen eventos periódicos interculturales gratuitos sobre historia, cultura general, que permita el intercambio de saberes entre la población inmigrante extranjera y la nativa.                                   |
| 5  | Desarrollar programas de cooperación bidireccional gratuitos: capacitar a inmigrantes extranjeros en oficios o enseñarles español y a su vez en reciprocidad los inmigrantes retribuyen enseñando inglés o compartiendo sus historias de éxito laboral o sus enseñanzas. |

Lineamiento estratégico 3.- Creación de una instancia de investigación, análisis y seguimiento de los procesos migratorios en la ciudad de Cuenca-Observatorio sobre migración.

*Tabla 5. Lineamiento estratégico 3*

| Número | Objetivos Estratégicos  |
|--------|---|
| 1      | Apoyar a las instituciones locales en la aplicación de los instrumentos legales internacionales, nacionales y locales sobre inmigración, para fortalecer su aplicación y cumplimiento |
| 2      | Promover acuerdos para la aplicación de los derechos de las personas inmigrantes extranjeras, con entidades públicas y privadas.  |



|   |   |
|---|---|
| 3 | Hacer un seguimiento sobre el cumplimiento de la normativa, los acuerdos y las políticas públicas sobre inmigración extranjera.   |
| 4 | Promover la transversalización del tema de inmigración extranjera para una gestión integral e integrada de todas las entidades que prestan servicios y trabajan con personas en movilidad humana. |
| 5 | Fortalecer la aplicación de las políticas públicas en materia de inmigración extranjera, en entidades públicas y privadas.  |



Universidad de Cuenca

## **CAPÍTULO V**

### **RESULTADOS OBTENIDOS**



## Capítulo V

### Resultados Obtenidos

Este capítulo muestra una reseña de los resultados obtenidos luego de la investigación realizada, habiendo abstraído los mismos en tablas que permitan un mejor entendimiento del tema.

#### 5.1. Resumen de enfoques de la regulación constitucional en el Ecuador acerca de la inmigración extranjera.

Tabla 6. Resumen de Enfoques. Fuente: Elaboración propia.

| Enfoque de acuerdo al Dr. Jacques Ramírez | Concepto básico   | Constitución Ejemplo  | Ley correspondiente   | Principios  |
|---|---|---|---|---|
| <b>Aperturismo Segmentado o selectivo</b> | Permite la entrada al país de acuerdo a lo que se considera conveniente por los gobiernos de turno.   | Constitución de 1897  | Primera Ley de Extranjería  | -Beneficio para el país.  |
| <b>Securitismo</b>                        | Restrictivo, primando la noción de seguridad interna, los inmigrantes extranjeros son “peligrosos” selectivamente también de acuerdo a las aspiraciones de los gobiernos de turno | Constitución de 1938 y subsiguientes 1979, 1984, 1993, 1996,1997. | Ley de Extranjería y su reglamento y ley de Migración de 1971 Actualizadas por última vez en 2004 y 2005  | - Control, seguridad y selectividad.<br>-Igualdad para los extranjeros, con excepciones.<br>-Los extranjeros están excluidos del ejercicio de los derechos políticos.<br>-Se garantiza derechos de asilo.                     |
| <b>Derechos</b>                           | Prima el ser humano, sus derechos independientemente de las ambiciones de los gobiernos de turno.   | Constitución de Montecristi de 2008                               | No se modifican las leyes secundarias, pero existen proyectos de políticas públicas como: creación de la secretaría nacional del Migrante, programa casa del migrante, plan retorno de emigrantes “Bienvenidos a Casa”, Plan Nacional de Desarrollo Humano de la Migraciones, Creación de consejos Consultivos de movilidad humana entre otros. | -Igualdad<br>-No discriminación por condición migratoria.<br>-Derecho a migrar<br>-Principio de no devolución.<br>-principio de que ninguna persona es ilegal por su condición de migrante.<br>-Principio de Unidad Familiar. |



|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | <p>-Ciudadanía Universal y latinoamericana.</p> <p>-El fin progresivo de la condición de extranjero.</p> <p>-Derecho de asilo y de refugio.</p> |
|--|--|--|--|---|

**5.2. Cuadro sinóptico de análisis de los principios constitucionales del 2008 respecto a la normativa secundaria vigente en el Ecuador sobre inmigración extranjera.**

| PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL 2008 | RESUMEN CONCEPTO BÁSICO  | PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECOGIDOS EN LA LEY DE EXTRANJERÍA Y REGLAMENTO CORRESPONDIENTE DE 2004  | PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECOGIDOS EN LA LEY DE MIGRACIÓN.  | ANÁLISIS ORDENAMIENTO JURÍDICO: UNIDAD, COHERENCIA, PLENITUD.   |
|--------------------------------------|--|--|--|---|
| <b>DE IGUALDAD (ART.9)</b>           | No importa el estatus migratorio con el que se ingresó, ni el país de proveniencia tiene iguales derechos a todos. | <p>Todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá estar provisto de una visa emitida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano que preste servicios en el lugar de domicilio del extranjero o en su falta, el del lugar más cercano.</p> <p>Art. 8</p> <p>Los extranjeros inmigrantes que fueren legítimos titulares de una visa (...) podrán desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni</p> | <p>Con las excepciones establecidas, toda persona que solicite su admisión o autorización para salir del país, deberá llenar los siguientes requisitos: I.- Identificarse por medio de documentos conducentes y en su caso acreditar su calidad y categoría migratorias; II.- Satisfacer el examen de las autoridades de salud pública y exhibir el certificado internacional de vacuna antivariólica; III.- Llenar el formulario estadístico para el control migratorio; y, IV.- Satisfacer el examen de los agentes del Servicio de Migración de la Policía Nacional. (Art. 7)</p> | <p>La normativa secundaria no habla de diferencias entre unos u otros, los requisitos son para todos los inmigrantes extranjeros, por lo cual podríamos hablar de una unidad, sin embargo, en la ley de extranjería se habla de “legítimos” titulares de una visa, no contempla el hecho de que puedan existir personas sin visa que requieran ingresar al país. La igualdad constitucional se refiere a todos, no solo a los que cumplen con los requisitos. Por tanto no podríamos hablar de plenitud</p> |



|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
|  |   | requiera de autorización laboral Art.10  |  | en la normativa, ni de coherencia.   |
| <b>DE NO DISCRIMINACIÓN POR CONDICIÓN MIGRATORIA (ART. 11)</b> | El status migratorio, regular, irregular, refugiado, tránsito no debe influenciar al momento de establecer políticas. | Inmigrante extranjero es el que se interna legal y condicionalmente al país.( Art. 9)  | Entre las atribuciones de la policía migratoria está la de “prevenir y controlar la migración clandestina” Art. 4  | Para este principio se considera que no existe ni unidad, ni coherencia, ni plenitud, porque la normativa secundaria al hablar de migración “legal” o “clandestina”, ya está dejando obviando a los que tienen otro status migratorio, no se está previniendo esta situación en la normativa secundaria, por lo cual el ordenamiento jurídico no es pleno. |
| <b>DERECHO A MIGRAR Y DE LIBRE CIRCULACIÓN (ART. 40 Y 66)</b>  | Todos tienen derecho a entrar, salir, moverse de un lugar a otro.   | La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes. (Art. 5) | Los agentes de policía del Servicio de Migración tendrán las siguientes facultades discrecionales en el cumplimiento de los deberes fundamentales que establece esta Ley: V.- Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial; Art. 5 | Este principio no se ve reflejado en la normativa que queda a discrecionalidad de funcionarios. No existe unidad porque no se recoge lo que se ha puesto en la norma superior, no existe coherencia y tampoco plenitud, porque no contempla una manera apropiada de regular el derecho a migrar.   |
| <b>DE NO DEVOLUCIÓN (ART. 66)</b>                              | Si regresar a su país implica un peligro.   | No se encuentra que este principio recogido en este cuerpo legal.  |  | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.   |
| <b>DE QUE NINGUNA PERSONA SE CONSIDERA ILEGAL POR SU</b>       | Que se relaciona con el de igualdad y no  | No se encuentra este principio recogido en este cuerpo legal.  | El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por conducto del Servicio de  | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.   |





|  |  |  |   |   |
|--|--|--|---|---|
| <p><b>CONDICIÓN DE MIGRANTE (ART. 40)</b></p>                          | <p>discriminación</p>  |  | <p>Migración de la Policía Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos: I.- Quien hubiere ingresado al país sin sujetarse a la inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios; II.- Con las excepciones previstas en otras disposiciones legales, quien hubiera sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia (Art. 19)</p> |   |
| <p><b>DE UNIDAD FAMILIAR (ART. 40)</b></p>                             | <p>Se incluye a las familias transnacionales, se garantizarán y promoverán garantías para la unión familiar.</p> | <p>No se encuentra que este principio esté recogido en este cuerpo legal</p>   | <p>No se encuentra que este principio esté recogido en este cuerpo legal</p>  | <p>No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.</p>   |
| <p><b>DE CIUDADANÍA UNIVERSAL Y LATINOAMERICANA (ART. 416)</b></p>     | <p>Que una persona que ingresa a un país tiene los mismos derechos que un ciudadano nativo.</p>                  | <p>No se encuentra que este principio esté recogido en este cuerpo legal.</p>  | <p>No se encuentra que este principio esté recogido en este cuerpo legal</p>  | <p>No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.</p>   |
| <p><b>DE ERRADICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE EXTRANJERO (ART. 416)</b></p> | <p>Se relaciona con la ciudadanía universal que busca erradicar las diferencias entre nativos y extranjeros.</p> | <p>La distinción jurídica entre los extranjeros admitidos e inscritos en calidad de inmigrantes de los no inmigrantes, tiene por objeto fundamental regular el goce y ejercicio de los derechos de los</p> |   | <p>Se considera que la normativa secundaria en este principio guarda unidad y coherencia con la norma superior en el sentido de que se busca otorgar el</p> |



|  |  |   |   |   |
|--|--|---|---|---|
|  |  | inmigrantes por el sistema legal de domicilio en todos los casos en que se reconoce y aplica en la legislación nacional Art. 20   |   | gocce de derechos y ciudadanía a los extranjeros. Sin embargo lo que implica un desafío en un estado de enfoque de derechos, son los requisitos que se deben cumplir para poder acceder a este derecho. |
| <b>DE DERECHOS DE ASILO Y REFUGIO(ART. 41)</b> | Brindar un lugar seguro y con facilidades para que las personas que huyen de sus países por algún peligro puedan establecerse. | Considerase no inmigrante a 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 (...) IV.- Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos. Art. 12 | No se encuentra que este principio esté recogido en este cuerpo legal | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.  |

Tabla 7. Cuadro sinóptico de análisis de principios constitucionales vs normativa secundaria. Fuente: Elaboración propia.

Los criterios de evaluación son los que se manifestaron en la parte conceptual de unidad, coherencia y plenitud.

En términos generales podemos decir que la normativa secundaria propiamente no recoge la esencia de los derechos constitucionales del 2008, en donde prima un enfoque de derechos, antes que de seguridad. No con ello se quiere decir que todos deben entrar, sin cumplir un requisito previo, pues allí, se estaría vulnerando derechos como de seguridad de los nacionales, sin embargo en el ámbito jurídico, siguiendo nuestra base conceptual, en lo que respecta a inmigración extranjera, el ordenamiento jurídico tiene falencias, no cumple con todos los elementos de unidad, coherencia y plenitud, esto conlleva a que en el momento en que se dan conflictos, las normativas



entran en coalición, debiendo buscarse mecanismos legales de prevalencia de leyes para poderlos solucionar. En caso de conflictos de acuerdo a lo que dijo Bobbio, en primera instancia se acoge el principio de que la norma superior está por encima de la inferior, en este caso es la Constitución, sin embargo, si por ejemplo los principio de libre movilidad y no discriminación entran en conflicto con el principio de seguridad nacional, serán otras reglas jurídicas las que deberán emplearse a fin de saber cómo aplicar la normativa. Es por ello que, se comparte la tesis normativista que entre más regulado se encuentre una situación, se podrá manejar de mejor manera legalmente, porque se deja menos espacio a la subjetividad, que en un tema delicado como la inmigración extranjera puede tener muchos conflictos.

**5.3. Cuadro sinóptico de análisis de los principios constitucionales del 2008 respecto a la normativa secundaria vigente en Cuenca sobre inmigración extranjera**

*Tabla 7. Cuadro sinóptico de análisis de principios constitucionales vs normativa secundaria. Fuente: Elaboración propia.*

| <b>PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL 2008</b> | <b>RESUMEN CONCEPTO BÁSICO</b>   | <b>ORDENANZA QUE REGULA Y ORGANIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL PARA LOS Y LAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS DEL CANTÓN CUENCA DEL 06 DE ABRIL DEL 2010</b>                            | <b>ORDENANZA DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS EN EL CANTÓN CUENCA. AÑO 2015</b>   | <b>ANÁLISIS ORDENAMIENTO JURÍDICO: UNIDAD, COHERENCIA, PLENITUD.</b>  |
|---|--|--|--|---|
| <b>DE IGUALDAD (ART.9)</b>                  | No importa el estatus migratorio con el que se ingresó, ni el país de proveniencia tiene iguales derechos a todos. | Esta ordenanza es para todo el ser humano que “se ha visto obligado a movilizarse geográficamente al interior del territorio nacional, a trasladar su domicilio a otro país, o se ha establecido en el cantón Cuenca”. | Principio de igualdad en la diversidad y no discriminación.- El Sistema considerará que todos los seres humanos son iguales en dignidad y merecen igual respeto pero también todas las personas son diferentes y con características específicas sobre las cuales construyen su identidad. Los organismos del Sistema, en el ámbito de sus competencias, tomarán las decisiones y acciones necesarias para eliminar progresivamente las relaciones de poder asimétricas en las estructuras sociales, | El principio de igualdad se encuentra contemplado en las dos ordenanzas, se cumple con el elemento de unidad, coherencia, mas no se considera que se cumple con el de plenitud, porque solamente se menciona, pero no se habla de manera específicas de hacer que esta igualdad se cumpla por ejemplo, de las obligaciones que tienen los funcionarios de tratar a las personas en igualdad de condiciones, es decir esta normativa es demasiado general. |



|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
|  |   |  | económicas y culturales; la discriminación y la exclusión basada en prácticas como el sexismo, la misoginia, la homofobia, el racismo, entre otros<br>Art.1  |  |
| <b>DE NO DISCRIMINACIÓN POR CONDICIÓN MIGRATORIA (ART. 11)</b> | El status migratorio, regular, irregular, refugiado, tránsito no debe influenciar al momento de establecer políticas. | No se encuentra un apartado que recoja este principio. | Principio de igualdad en la diversidad y no discriminación.- El Sistema considerará que todos los seres humanos son iguales en dignidad y merecen igual respeto pero también todas las personas son diferentes y con características específicas sobre las cuales construyen su identidad. Los organismos del Sistema, en el ámbito de sus competencias, tomarán las decisiones y acciones necesarias para eliminar progresivamente las relaciones de poder asimétricas en las estructuras sociales, económicas y culturales; la discriminación y la exclusión basada en prácticas como el sexismo, la misoginia, la homofobia, el racismo, entre otros<br>Art.1 | La no discriminación es un principio contemplado en la Constitución cumple con el elemento de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, pero le falta al igual que en el principio de igualdad la plenitud. |
| <b>DERECHO A MIGRAR Y DE LIBRE CIRCULACIÓN (ART. 40 Y 66)</b>  | Todos tienen derecho a entrar, salir, moverse de un lugar a otro.   | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.   |
| <b>DE NO DEVOLUCIÓN (ART. 66)</b>                              | Si regresar a su país implica un peligro.   | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.   |
| <b>DE QUE NINGUNA PERSONA SE CONSIDERA ILEGAL POR SU</b>       | Que se relaciona con el de igualdad y no discriminación.  | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No se encuentra un apartado que recoja este principio  | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado.   |



|   |  |   |   |  |
|---|--|---|---|--|
| <b>CONDICIÓN DE MIGRANTE (ART. 40)</b>                          |  |   |   |  |
| <b>DE UNIDAD FAMILIAR (ART. 40)</b>                             | Se incluye a las familias transnacionales, se garantizarán y promoverán garantías para la unión familiar.                      | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado. |
| <b>DE CIUDADANÍA UNIVERSAL Y LATINOAMERICANA (ART. 416)</b>     | Que una persona que ingresa a un país tiene los mismos derechos que un ciudadano nativo.                                       | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado. |
| <b>DE ERRADICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE EXTRANJERO (ART. 416)</b> | Se relaciona con la ciudadanía universal que busca erradicar las diferencias entre nativos y extranjeros.                      | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado. |
| <b>DE DERECHOS DE ASILO Y REFUGIO(ART. 41)</b>                  | Brindar un lugar seguro y con facilidades para que las personas que huyen de sus países por algún peligro puedan establecerse. | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No se encuentra un apartado que recoja este principio | No existe unidad, coherencia ni plenitud al no estar regulado  |

Los criterios de evaluación son los que se manifestaron en la parte conceptual de unidad, coherencia y plenitud.

En la normativa específica de la ciudad de Cuenca, podemos decir que caemos en una laguna “intra-legen”, es decir que las normas son tan generales que no se pueden contemplar, en este caso, Bobbio dice que estos vacíos se llenan con los principios constitucionales. Sin embargo siguiendo el mismo criterio normalista se considera que la normativa debe procurar una coherencia con la normativa fundamental en este caso la Constitución, porque si esta va suplir toda la normativa secundaria, esta última ya no sería necesaria. Y, sí lo es, porque una adecuada normativa secundaria, en la que se establezcan vías legales para hacer efectivos los derechos constitucionales, facilita la



## Universidad de Cuenca

consecución de los mismos. Por tanto la normativa secundaria en Cuenca, podría tener un apartado en el que se señale los derechos y obligaciones de las personas inmigrante extranjeras en Cuenca, de manera tal que al momento de administrar justicia o acceder a derechos se cuente con una herramienta específica. Lo complejo de elaborar esta normativa es que se debe precautelar de no crear el efecto contrario es decir discriminar a otras personas en situación de movilidad o a los nativos.



Universidad de Cuenca

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES Y TRABAJOS FUTUROS**



## Capítulo VI

### Conclusiones y Trabajos Futuros

#### 6.1. Conclusiones

Del trabajo realizado se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- No existe un registro formal sobre el número de inmigrantes extranjeros que viven en la ciudad, de su categoría migratoria y procedencia, esto ha dificultado esta investigación, por tanto no puede ser generalizada externamente ya que el refuerzo de la descripción y análisis de los textos legales, por medio de entrevistas, se realizó de manera aleatoria, y a grupos distintos, sin tomar en cuenta un universo numérico.
- Por otro lado, la Constitución actual del Ecuador tiene un enfoque de derechos en materia de inmigración extranjera, a diferencia de Constituciones anteriores que mantenían un enfoque de selectividad y de seguridad.
- El plasmar en la realidad los principios constitucionales en materia de inmigración extranjera es muy complejo, se ha intentado pero no se ha concretado, ejemplo de esto tenemos en el principio de libre movilidad, ciudadanía universal y no discriminación que, como ejemplo se aplican en la política de estado de no solicitar visado para poder ingresar al país por un término de 90 días, pero esto, se aplica para la mayoría, pero no para todos los países y varía de acuerdo a decisiones políticas, como ha sucedido por ejemplo con ciudadanos cubanos o haitianos, que en un momento podían ingresar sin visa, y luego se les impuso este requisito. Estas decisiones son incoherentes con los principios constitucionales nombrados. El enfoque de derechos de la Constitución de 2008, entraña el desafío de construir políticas que pongan a los derechos humanos de las personas por encima de momentos políticos. Con esto no se quiere decir que el Ecuador pueda abrir sus fronteras sin un control, esto podría acarrear problemas de vulneración de derechos de los nacionales por ejemplo en el ámbito de seguridad. Sin embargo, se considera que, al momento de tomar las decisiones, debe prevalecer el enfoque de derechos, antes que el de seguridad, control o selectividad, caso contrario se está contraviniendo la norma fundamental.





- El ordenamiento jurídico del Ecuador en materia de inmigración extranjera no cumple con los elementos normativos del derecho según Kelsen que son unidad, coherencia e integridad. Es decir que la normativa secundaria no acoge los principios constitucionales en materia de inmigración extranjera, lo cual conlleva a lagunas legales, que en momento de conflictos deberán resolverse acudiendo a principios generales del derecho.
- Al tener una normativa secundaria: la ley de extranjería y de migración con sus correspondientes reglamentos, que datan desde 1971 con insipientes cambios, los legisladores no han asumido el reto de actualizar la misma para generar una normativa que priorice los derechos humanos, sino que, sigue prevaleciendo la mirada securitista. Las categorías de migración deberían reverse para revisar si es que es posible ampliar las mismas, si la migración irregular, es decir indocumentada no es ilegal, entonces debería estar regulada con sus condiciones particulares para dotar de mayor seguridad a quienes se encuentran en esta situación y poder cumplir con los principios de igualdad y de no discriminación. Los costos para obtener la visa, si bien no se consideran elevados, se debe considerar que la realidad de inmigrantes extranjeros es muy variada, por tanto, el factor económico puede crear desigualdades al momento de querer obtener una visa. Podría realizarse un estudio socio-económico de las personas que solicitan determinadas categorías de visas, o dar facilidades de pago.
- La normativa secundaria en la ciudad de Cuenca es muy general, adolece de una laguna intra-*legem*, se podría decir que tan solo recoge en letra algunos de los principios constitucionales, como de igualdad y no discriminación. Cuando existe una normativa de esta índole, al existir necesidad de aplicarla en un caso concreto se tendría que acudir a los principios constitucionales. Se debería reformar esta normativa, no creando una ordenanza sólo para inmigrantes extranjeros, porque en ese caso, podríamos crear desigualdad con otros grupos de movilidad humana, o con los ciudadanos nativos, pero, además de los principios generales, que ya están puestos, y son válidos para todas las personas en movilidad, se debería crear un acápite que trate de recoger las particularidades de cada grupo, porque esto crearía un ordenamiento jurídico unitario, coherente y pleno.



- Lo que se concluye de las percepciones vertidas en las entrevistas de los actores inmiscuidos en instituciones que trabajan temas de movilidad humana, es que actualmente se están preparando proyectos sobre inmigración extranjera, porque a partir del tema de la migración de jubilados en particular de estadounidenses y canadienses, este proceso migratorio genera la necesidad de gestión en diversos campos, como , en lo comercial, el acceso a los servicios básicos de salud, transporte, incluida la retribución por los beneficios recibidos. Lo que no parece correcto es que la mayoría de estos proyectos tiendan solo a tratar la problemática de inmigrantes jubilados, existen otros inmigrantes extranjeros y se considera que los proyectos que van a tratar este proceso deberían ser integrales.
- La percepción cuencana de inmigrantes extranjeros está también sesgada hacia la inmigración de retiro, cuando se compara con otros inmigrantes en la mayoría de los casos se los considera “mejores”, pero en todas las entrevistas existe también la percepción de que los migrantes jubilados “encarecen” las cosas, de que no se integran. Estas percepciones nos pueden dar indicios de que es necesaria una investigación más profunda del tema, pues los principios de discriminación y desigualdad podrían estarse dando en contra de los mismos nativos y de otros inmigrantes extranjeros.
- Los inmigrantes extranjeros entrevistados tienen una percepción de seguridad, inclusive a un inmigrante irregular que se entrevistó, sus necesidades más bien dan cuenta de que necesitan satisfacerse como la de todas las personas, necesidades de trabajo, de acceso a servicios, lo que sí parecería ser una necesidad es la de integración de un igualdad, pues los inmigrantes latinoamericanos entrevistados sienten que son tratados en general, de diferente manera a los propios nativos y a los inmigrantes extranjeros jubilados de estados unidos o Canadá, pero un canadiense entrevistado, también señaló sentir que no se le trata con igualdad, es decir se podría decir que existen sentimientos que podrían incurrir en discrimen.
- Por lo antes expuesto se concluye que desde el punto de vista jurídico es necesaria una reforma de la normativa para tener un ordenamiento jurídico armónico,



además que la normativa secundaria no recoge el enfoque de derechos de la Constitución, pero a más de las reformas del ordenamiento jurídico, que es algo netamente en el ámbito legal, de acuerdo a las percepciones de las entrevistas, se requieren proyectos y políticas públicas que integrando a todos los inmigrantes extranjeros que conviven en la ciudad de Cuenca y a los nativos, propongan estrategias inclusivas, que se prevean los posibles brotes de discriminación que se pueden dar, y también exista una corresponsabilidad de la ciudadanía y de los inmigrantes extranjeros, que deberían brindar un beneficio para la ciudad al igual que todos los ciudadanos nativos, para propiciar una ciudad no sólo pluricultural sino más bien intercultural, en la que exista una verdadera interrelación de todos los grupos culturales, incluidos por supuesto todos los inmigrantes extranjeros. Para ello se propuso un borrador de agenda de políticas públicas que consta en la última parte de los aportes de este trabajo y que se propone desde un enfoque de derechos, para que sea coherente con los principios de la Norma Fundamental.

## **6.2. Trabajos Futuros.**

Se considera que este trabajo puede servir como un indicio, para valorar la necesidad de hacer un estudio de mayor envergadura cuya temática articule pertinentemente las diversas necesidades que exige actualmente la investigación social: multidisciplinaridad e inter-institucionalización. En efecto diferentes sabias académicas pueden convergir en este tema que, con el resultado del presente trabajo pone en evidencia la necesidad de ampliar la cobertura de su impacto. Se propondría un proyecto de investigación amplio para saber el número de inmigrantes extranjeros que viven en la ciudad de Cuenca y de dónde provienen, y hacer un diagnóstico basado en metodologías cuantitativas y cualitativas sobre las necesidades de inmigrantes extranjeros y nativos para proponer una agenda de políticas públicas aplicable.



## Bibliografía

- ACNUR. (2010). *UNHCR ACNUR*. Obtenido de Colombia:  
[http://www.acnur.org/?gclid=CjwKEAjwiMe8BRD0ts3Vtv-ohWgSJAAZurk1gLOtTk2RwM3ivkqPKHyvgOXaPRXyicDeIcqwgU02RoCaM7w\\_wcB](http://www.acnur.org/?gclid=CjwKEAjwiMe8BRD0ts3Vtv-ohWgSJAAZurk1gLOtTk2RwM3ivkqPKHyvgOXaPRXyicDeIcqwgU02RoCaM7w_wcB)
- Altemno, L. (17 de Mayo de 2016). Ciudadana Estadounidense. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Andreu, J. (s.f.). *Las técnicas del análisis de contenidos*. Recuperado el 07 de Septiembre de 2016, de <http://anthropostudio.com/wp-content/uploads/2014/07/Andr%C3%A9u-J.-2000.-Las-t%C3%A9cnicas-de-an%C3%A1lisis-de-contenido-una-revisi%C3%B3n-actualizada..pdf>
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, n° 449.
- Asamblea Nacional. (1967). *Constitución*.
- Burbano, A. M. (Mayo de 2012). Movilidad Humana e integración social en Ecuador de acuerdo al "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- Campoverde, F. y. (2015). *Estrategias de resiliencia y convivencia de los refugiados colombianos radicados en la ciudad de Cuenca*. . Recuperado el 07 de 05 de 2016
- Cárdenas, R. (2002). *Interculturalidad e Inmigración: Medidas para favorecer la integración*. Sevilla (España): Universidad de Sevilla. Recuperado el 15 de Marzo de 2016, de [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/16/art\\_7.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/16/art_7.pdf)
- Cardoso, M. (Abril de 2013). *Políticas Públicas: Los debates de su análisis y evaluación*. . Recuperado el 09 de Septiembre de 2016, de Revista Andamios- Universidad Autónoma de México:  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n21/v10n21a3.pdf>



- CEPAL. (10 de MARZO de 2006). *COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE*. Recuperado el 15 de MARZO de 2016, de 1.- <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/24012/lcg2490.pdf>
- Chiarello, L. (2011). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network. Obtenido de <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/LasPoliticasySobreMigraciones.pdf>
- Colichón, D. M. (18 de Mayo de 2016). Ciudadano peruano. (Ñ. Almeida, Entrevistador)
- Congreso Nacional. (1971). *Ley de Migración*. Registro Oficial.
- Congreso Nacional. (2004). *Ley de Extranjería*. Registro Oficial n° 454.
- Congreso Nacional. (2005). *Ley de Migración*. Registro Nacional n° 563.
- Crespo, P. (12 de Febrero de 2016). Inmigración en Cuenca. (Ñ. A. Prieur, Entrevistador)
- Edward, J. (25 de Mayo de 2016). Señor. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- GAD Cuenca. (2010). *ORDENANZA QUE REGULA Y ORGANIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL PARA LOS Y LAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS DEL CANTÓN CUENCA*. Archivo Ordenanza n°292.
- GAD Cuenca. (2015). *ORDENANZA DE CREACION, ORGANIZACION E IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS EN EL CANTON CUENCA*. Archivo Ordenanza.
- García, G. (18 de Mayo de 2016). Ciudadana Cuencana joven. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Graglia, E. (2004). *Políticas Públicas: Fases y Fallas como procesos de satisfacción social*. Recuperado el 09 de Septiembre de 2016, de Revista No. 03 Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de



Universidad de Cuenca

Córdoba-Argentina:

<http://bibdigital.uccor.edu.ar/ojs/index.php/Prueba2/article/view/29/648>

Guzmán Castelo, E. (15 de Diciembre de 2005). *Universidad de las Américas Puebla*.

Recuperado el 30 de Abril de 2016, de [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/guzman\\_c\\_e/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf)

Hernandez, R. (2010). *Metodología de la Investigación 5a Edición*. Mc Graw Hill.

Herrera, G. y. (2008). *Ecuador, la migración internacional en cifras*. Obtenido de

<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43598.pdf>

Herrera, G. y. (2011). *Perfil Migratorio del Ecuador*. Obtenido de

[http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil\\_migratorio\\_del\\_ecuador2011.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf)

INEC. (2016). *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Obtenido de

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>

La Hora. (27 de junio de 2011). En Ecuador aumenta el número migrantes haitianos.

*La Hora*, pág. Noticias.

Larrea, O. C. (12 de Abril de 2016). Ciudadano Peruano. (Ñ. Almeida, Entrevistador)

León, C. L. (19 de Mayo de 2016). Ciudadadana Cuencana. (Ñ. A. P, Entrevistador)

Living International. (2016). *Better Health, More Happiness, And Lower Costs In*

*Cuenca*. Obtenido de <https://internationalliving.com/2015/02/better-health-more-happiness-and-lower-costs-in-cuenca/>

Lizárraga, O. (2006). *Migración de retiro: cambio en la geografía de la migración. El*

*caso de estadounidenses en Mazatlán*. Recuperado el 2016, de <http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coloquio2006/docs2006/19381.pdf>

Lizárraga, O. (2008). *Scielo*. Recuperado el 27 de Mayo de 2016, de 0.8

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992008000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000200005)



- María, H. (2014). *El problema de las lagunas. Rasgos distintivos y razones de las peculiaridades de las lagunas jurícas*. Recuperado el 09 de Septiembre de 2016, de file:///C:/Users/Dra.%20%20Almeida/Downloads/Dialnet-ElProblemaDeLasLagunas-5030063.pdf
- Martínez, J. (2011). Recuperado el 06 de Septiembre de 2016, de file:///C:/Users/Dra.%20%20Almeida/Downloads/64-207-1-PB.pdf
- Martinez, J., Cano, V., & Contrucci, M. (2014). *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. Santiago de Chile: Cepal. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/S1420586\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37218/S1420586_es.pdf?sequence=1)
- Maslow, A. (s.f.). Recuperado el 2016, de <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2013/teoper/14.pdf>
- Max, N. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Obtenido de [http://www.max-neef.cl/descargas/Max\\_Neef-Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf)
- Mendiola, M. (2012). *Movilidad Humana*. Lima (Perú): Organización Internacional para las Migraciones.
- Menguel, V. (11 de Mayo de 2016). Colaborador en Direccion de Relaciones Externas del Municipio. (Ñ. Almeida, Entrevistador)
- Mercurio. (20 de junio de 2012). El refugio, educación y discriminación. *Mercurio*, pág. Sociedad. Obtenido de <http://www.elmercurio.com.ec/337536-el-refugio-educacion-y-discriminacion/#.Vy9y-dLhBkg>
- Meza, G. M. (Diciembre de 2009). *La participación ciudadana en la problemática de los migrantes*. Obtenido de file:///C:/Users/Secretaria%202/Downloads/Dialnet-LaParticipacionCiudadanaEnLaProblematicaDeLosMigra-3224338.pdf



Ministerio de Educación. (2011). *Acuerdo 337*. Ministerio de Educación.

Morales, A. (2008). *Inmigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración u políticas públicas*. Obtenido de [archivo.cepal.org/pdfs/2008/S0800525.pdf](http://archivo.cepal.org/pdfs/2008/S0800525.pdf)

Muñoz, J. (2009). Derechos Humanos, Migraciones y Ciudadanía Universal. *Diálogos Migrantes*(2), 8-20.

Muñoz, J. (18 de Mayo de 2016). Ciudadano colombiano. (Ñ. Almeida, Entrevistador)

Navarro, N. (12 de Mayo de 2016). Ciudadano Cubano. (Ñ. Almeida, Entrevistador)

Oleas, S. (16 de Mayo de 2016). Directora Consejo Cantonal de Derechos. (Ñ. Almeida, Entrevistador)

Ordoñez, C. (2015). *Inmigración extranjera en Cuenca*. Casa del Migrante.

Patarra, N. (2011). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina Argentina, Brasil, Colombia y México*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network.

Paul, B. (17 de Mayo de 2016). Ciudadano Indú. (Ñ. Almeida, Entrevistador)

Perris, J. (s.f.). Profesor de Módulo Normativa y Política Internacional Pública de maestría Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas.

Pesantez, A. (2014). *Análisis de la situación actual de los extranjeros estadounidenses de la tercera edad residentes en la Ciudad de Cuenca*. . Recuperado el 15 de marzo de 2016, de [http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/3971/1/10575\\_ESP.pdf](http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/3971/1/10575_ESP.pdf)

Ramírez, J. P. (12 de abril de 2010). *Del aperturismo segmentado al enfoque que derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el estado ecuatoriano*. Recuperado el 2016, de 3. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3828/10.pdf>





- Retortillo, A. y. (2013). *Inmigración y modelos de integración entre la asimilación y el multiculturalismo*. Obtenido de <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/3034/2650>
- SAMI, R. A. (2013). *Red Andina de Migraciones y el Servicio Andino de Migraciones SAMI*. Recuperado el 15 de marzo de 2016, de [http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/AFAMIPER\\_Movilidad.pdf](http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/AFAMIPER_Movilidad.pdf)
- Sanchez, M. T. (12 de Mayo de 2016). Ciudadana Cubana. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Sempertegui, R. (23 de Mayo de 2016). Ciudadano cuencano, profesor Universitario. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Senado y Cámara de Diputados. (2003). *Ley de Migraciones n° 25.871*. Buenos Aires: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- Silverio, N. (19 de Mayo de 2016). Ciudadana de República Dominicana. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Sima Flacso. (2008). *Movimiento migratorio por nacionalidades 2000 - 2007*. Flacso.
- Solís, S. (s.f.). *El enfoque de derechos aspectos teóricos y conceptuales*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2016, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>
- Stephen, C. (14 de junio de 2010). *Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social*. Recuperado el 2015 de Marzo de 2016, de Relaciones Internacionales GERI-UAM: <file:///C:/Users/Secretaria%202/Downloads/219-829-3-PB.pdf>
- Tapia, G. (17 de Mayo de 2016). Ciudadana Cuencana. (Ñ. A. P, Entrevistador)
- Tipanluisa, S. (2011). *Fundación Friedrich Ebert FES-ILDIS*. Obtenido de [http://www.inec.gob.ec/publicaciones\\_libros/perfil\\_migratorio\\_julio\\_30\\_2012.pdf](http://www.inec.gob.ec/publicaciones_libros/perfil_migratorio_julio_30_2012.pdf)
- Tobar, V. (25 de Junio de 2016). Ciudadano Cuencano, profesor universitario. (Ñ. Almeida, Entrevistador)



- UNAM, B. J. (s.f.). *El ordenamiento Jurídico*. Obtenido de Acervo de la Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3260/8.pdf>
- Vanegas, A. J. (11 de Mayo de 2016). Ciudadano Venezolano. (Ñ. Almeida, Entrevistador)
- Velásquez, V. (Febrero de 2012). Obtenido de <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/121/1/IT-007-SITUACI%C3%93N%20DE%20LAS%20PERSONAS%20DE%20OTRO%20ORIGEN%20NACIONAL%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf>
- Velázquez, C. (2011). *REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN EL MERCOSUR: EVIDENCIA DEL PROGRAMA PATRIA GRANDE EN ARGENTINA*. La Plata (Argentina): Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Villareal, M. T. (2008). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2016, de [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)
- Walsh, C. (s.f.). *Multi-pluri-o interculturalidad*. Recuperado el 07 de Marzo de 2016, de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/03/120319.pdf>



## Anexos

### ANEXO 1. Lista de entrevistados en la investigación de campo cualitativa

Entrevista a inmigrantes extranjeros residentes en la ciudad de Cuenca:

| No. | Nombre                           | País de origen       | Tipo de Visa                     | Tiempo de residencia en la ciudad | Ocupación                                      | Idioma entrevista |
|-----|----------------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--|-------------------|
| 1   | Bijoy Paul                       | India                | Profesional                      | 2 meses, 1 año antes en Quito     | Dueño restaurant                               | Inglés            |
| 2   | Lucille Altermo                  | Estados Unidos       | Residencia                       | 3 años                            | Dueña de Restaurant                            | Inglés/español    |
| 3   | Joseph Edward Nadean             | Canadá               | Residencia                       | 2 años                            | Jubilado                                       | Inglés/francés    |
| 4   | Mariano Colichón Divos           | Peruano              | Turista                          | 6 meses                           | Empleado en restaurant                         | Español           |
| 5   | Nairobi Silverio                 | República Dominicana | No quiso decir                   | 3 años                            | Socia en peluquería                            | Español           |
| 6   | Karina Granados                  | Colombia             | Refugiada                        | 4 años                            | Empleada en restaurant                         | Español           |
| 7   | Nelson Navarro C                 | Cuba                 | Profesional                      | 3 años                            | Profesor Universitario                         | Español           |
| 8   | María Teresa Sanchez             | Cuba                 | Primero Amparo luego profesional | 1 año                             | Empleada en institución pública: Bibliotecaria | Español           |
| 9   | Javier Alejandro Vanegas Aguirre | Venezuela            | Visa Mercosur                    | 1 año                             | Dueño restaurant                               | Español           |
| 10  | Luis Javier Muñoz                | Colombia             | Ciudadanía                       | 23 años                           | Dueño de restaurant                            | Español           |

Observación: La información sobre la visa fue proporcionada por los entrevistados.



**ANEXO 2.** Lista de entrevistados en la investigación de campo cualitativa

Entrevista a ciudadanos cuencanos

| No. | Nombre              | Ocupación   |
|-----|---------------------|---|
| 1   | Gina Tapia S        | Negocio propio, dueña de librería en Hermano Miguel |
| 2   | Glenda García       | Coordinadora Financiera/Empleada pública            |
| 3   | Lina Cayetana León  | Secretaria/Empleada pública                         |
| 4   | Rodrigo Sempértegui | Profesor Universitario                              |
| 5   | Sandro Verdugo      | Taxista   |
| 6   | William Carrillo    | Conserje  |
| 7   | Vladimiro Tobar     | Profesor Universitario                              |
| 8   | Henry Villavicencio | Dentista/ Trabajo independiente.                    |

**ANEXO 3.** Lista de entrevistados en la investigación de campo cualitativa

Entrevista a actores involucrados en temas de movilidad humana en entidades públicas locales que trabajan los temas de movilidad en el cantón Cuenca.

| No. | Nombre                  | Cargo   | Institución                       | Fecha         |
|-----|-------------------------|---|-----------------------------------|---------------|
| 1   | Ana Paulina Crespo G    | Directora de la Dirección de Relaciones externas    | GAD Municipal de Cuenca           | Mayo 2016     |
| 2   | Vinicius Meneguelli B   | Funcionario de la Dirección de Relaciones Externas. | GAD Municipal de Cuenca           | Mayo 2016     |
| 3   | Silvia Oleas Vivar      | Directora del Consejo de Protección de Derechos     | Consejo de Protección de Derechos | Mayo 2016     |
| 4   | Cecilia Ordoñez Andrade | Coordinadora de la Casa del Migrante                | Casa del Migrante                 | Mayo del 2016 |

**ANEXO 4.** Cuestionario para entrevista abierta a Inmigrantes extranjeros

1. Si creemos que el ser humano necesita libertad y afecto ¿Cómo se siente usted al vivir en la ciudad de Cuenca?



2. En relación a la salud y protección ¿Considera usted que la ciudad de Cuenca le ofrece garantías?
3. En virtud de que cada cultura proyecta su identidad ¿Cuán identificado se encuentra usted con la cultura cuencana?
4. Una cultura se manifiesta de diversas maneras ¿Cuál es su participación activa en las manifestaciones de la cultura cuencana?
5. El carácter turístico de la ciudad de Cuenca permite espacios de recreación ¿Qué nivel de aprovechamiento tiene usted de estos espacios?
6. Sabemos que una cultura resulta ser una forma de vida ¿Cuánto y cómo ha influenciado la cultura cuencana en su forma de vida?
7. (Resumiendo) ¿Cuáles han sido los impactos de vida, al tener que habitar en el contexto de una nueva y diferente cultura?

**Observación:** Se hicieron repreguntas como:

- ¿Conoce usted las leyes, ordenanzas, internacionales, nacionales o locales que protegen a las personas en movilidad?
- ¿Algún organismo le ha convocado a usted para participar de sus programas y eventos?
- ¿Conoce usted la Casa del migrante en Cuenca?
- ¿A dónde acudiría si tiene problemas por ser extranjero?
- ¿En qué cree que deberían trabajar los organismos locales públicos para mejorar la situación de las personas inmigrantes extranjeras?
- ¿Ha sufrido alguna clase de discriminación por parte de los cuencanos?



**ANEXO 5.** Cuestionario para entrevista abierta a ciudadanos cuencanos

1. ¿Cómo aprecia usted la libertad y el afecto con el que viven los inmigrantes en la ciudad de Cuenca?
2. ¿En qué cree usted, se fundamenta las garantías de salud y protección, para los inmigrantes que viven en Cuenca?
3. Si consideramos que cada cultura proyecta su identidad ¿Cuán identificados se encuentran los inmigrantes con la cultura cuencana?
4. ¿En qué consisten, según su opinión, los aportes de los inmigrantes a la cultura cuencana?
5. Según su parecer ¿Cuáles han sido los impactos de vida para los cuencanos, la presencia de inmigrantes que traen una nueva y diferente cultura?

**Observación:** Se hicieron repreguntas como:

- ¿Le gusta la presencia de extranjeros en Cuenca?
- ¿Cree que hay algún grupo de extranjeros que crea dificultades de convivencia en la ciudad?
- ¿Cree que hay algún grupo de extranjeros que aporta mejorías a la ciudad?
- ¿Cree que los extranjeros son confiables?
- ¿Qué piensa que las instituciones locales deberían hacer para mejorar la convivencia entre inmigrantes extranjeros y cuencanos?



**ANEXO 6.** Cuestionario para entrevista abierta a actores locales de instituciones vinculada a movilidad humana

1. ¿Cómo aprecia usted la libertad y el afecto con el que viven los inmigrantes en la ciudad de Cuenca?
2. ¿Cuál es la normativa de nuestra legislación y en qué medida garantiza al inmigrante salud y protección?
3. ¿Qué políticas públicas existen en agenda, con el propósito de insertar al inmigrante en la cultura cuencana?
4. Según su criterio ¿Cuáles han sido las influencias bilaterales entre la cultura de los inmigrantes y la cultura cuencana?
5. ¿Qué opinión le merece la apreciación de algunos inmigrantes, en relación a que debería existir mayores normativas y políticas públicas?

**Observación:** Se hicieron repreguntas como:

- ¿Cree que hay algún grupo de extranjeros que crea dificultades de convivencia en la ciudad?
- ¿Cree que hay algún grupo de extranjeros que aporta mejorías a la ciudad?
- ¿Cree que es necesario, se justifica realizar un estudio amplio y más profundo sobre la inmigración extranjera en Cuenca?

### Validación del instrumento (Entrevistas)

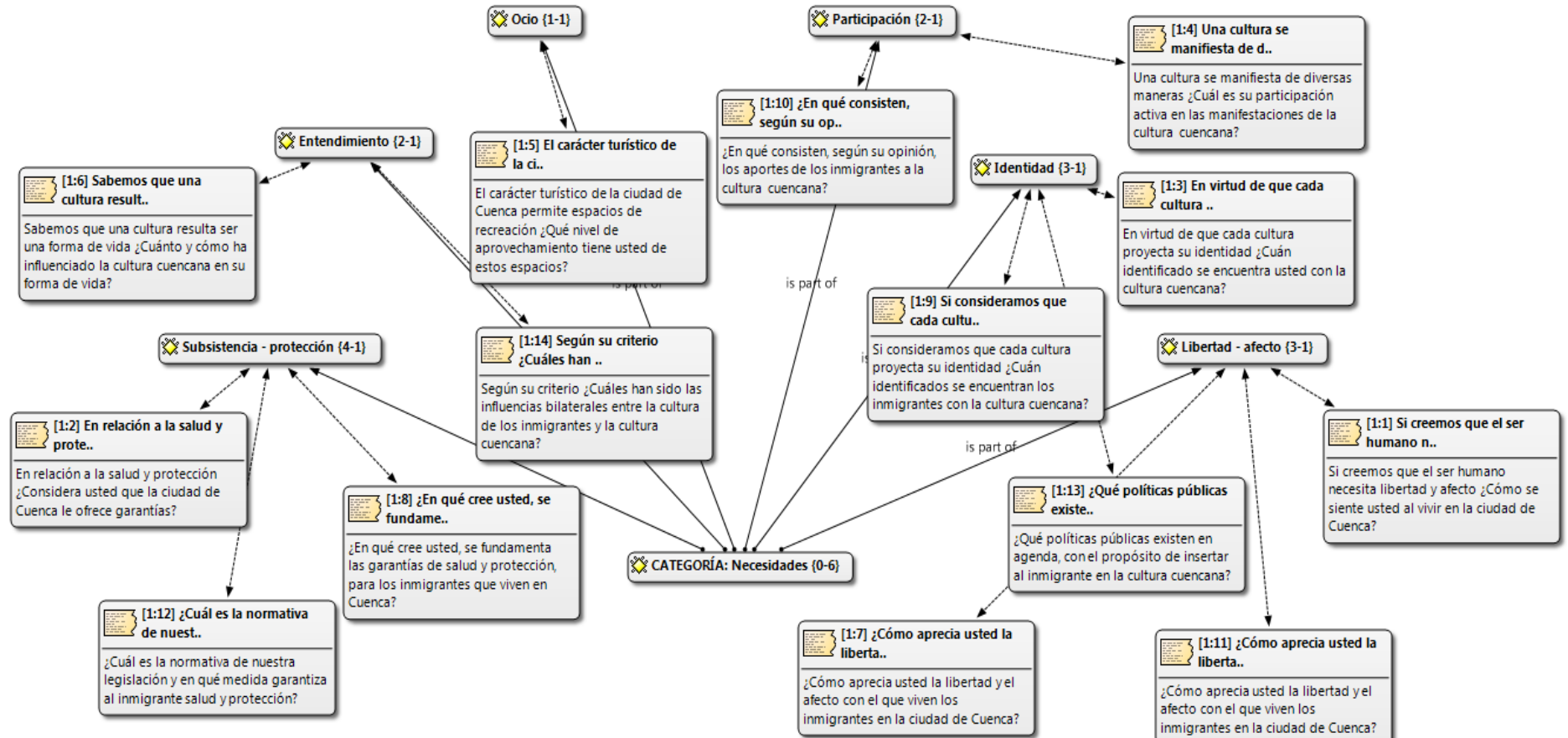


Gráfico 5. Validación del Instrumento

La validación -utilizando la herramienta AtlasTi- consistió en conjugar cada una de las preguntas de las entrevistas, con las Categorías - Necesidades de Max Neef, sobre la base de las cuales fueron construidos los instrumentos.





**ANEXO 7. TABLAS**

VISAS DE RESIDENCIA EMITIDAS EN LA COORDINACION REGIONAL EN CUENCA - AÑO 2014

| PAIS        | CATEGORÍA DE VISAS |        |         |        |       |        |          |          |          |         |         |          | TOTAL VISAS |
|-------------|--------------------|--------|---------|--------|-------|--------|----------|----------|----------|---------|---------|----------|-------------|
|             | V.9.I              | V.9.II | V.9.III | V.9.IV | V.9.V | V.9.VI | V.9.VI.1 | V.9.VI.2 | V.9.VI.3 | chi-ecu | col-ecu | Transfer |             |
| ALEMANIA    | 2                  | 0      | 0       | 0      | 1     | 2      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 2        | 8           |
| ARGENTINA   | 0                  | 1      | 0       | 1      | 1     | 7      | 0        | 4        | 0        | 0       | 0       | 10       | 24          |
| AUSTRALIA   | 0                  | 1      | 0       | 0      | 0     | 0      | 0        | 0        | 0        | 0       | 0       | 0        | 1           |
| AUSTRIA     | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 0      | 0        | 0        | 0        | 0       | 0       | 1        | 1           |
| BELGICA     | 0                  | 1      | 0       | 0      | 0     | 0      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 3        | 5           |
| BOLIVIA     | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 2      | 0        | 0        | 0        | 0       | 0       | 0        | 2           |
| BRASIL      | 0                  | 1      | 1       | 0      | 0     | 2      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 3        | 8           |
| CANADA      | 11                 | 13     | 0       | 0      | 1     | 4      | 3        | 7        | 0        | 0       | 0       | 19       | 58          |
| CHILE       | 1                  | 0      | 0       | 1      | 2     | 5      | 1        | 3        | 1        | 0       | 0       | 9        | 23          |
| CHINA       | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 4      | 0        | 0        | 0        | 0       | 0       | 0        | 4           |
| COLOMBIA    | 0                  | 1      | 1       | 1      | 6     | 69     | 7        | 22       | 1        | 0       | 1       | 23       | 132         |
| COSTA RICA  | 0                  | 1      | 0       | 0      | 0     | 0      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 3        | 5           |
| CUBA        | 0                  | 0      | 0       | 0      | 44    | 13     | 6        | 10       | 0        | 0       | 0       | 6        | 79          |
| EL SALVADOR | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 1      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 0        | 2           |
| ESPAÑA      | 0                  | 3      | 0       | 0      | 20    | 4      | 13       | 14       | 0        | 0       | 0       | 4        | 58          |
| FILIPINAS   | 0                  | 1      | 0       | 0      | 0     | 0      | 2        | 2        | 0        | 0       | 0       | 0        | 5           |
| FINLANDIA   | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 0      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 0        | 1           |
| FRANCIA     | 0                  | 0      | 0       | 0      | 0     | 1      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 0        | 2           |
| G. BRETAÑA  | 0                  | 2      | 1       | 0      | 2     | 1      | 0        | 1        | 0        | 0       | 0       | 1        | 8           |



|                   |   |   |   |   |   |    |   |   |   |   |   |    |    |
|-------------------|---|---|---|---|---|----|---|---|---|---|---|----|----|
| GUATEMALA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| HAITI             | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 5  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 7  |
| HOLANDA           | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3  | 5  |
| HONDURAS          | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| INDIA             | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 4  |
| IRAN              | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 3  |
| IRLANDA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| ITALIA            | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1  | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3  | 10 |
| KAZAJISTAN        | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 2  |
| LITUANIA          | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| MEXICO            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2  | 11 |
| MOZAMBIQUE        | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| NICARAGUA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| NUEVA ZELANDA     | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| PAKISTAN          | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| PERU              | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 62 | 1 | 7 | 0 | 0 | 0 | 10 | 82 |
| POLONIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| PORTUGAL          | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 3  |
| REP. DOMINICANA   | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| RUMANIA           | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1  | 5  |
| RUSIA             | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| SUECIA            | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| SUIZA             | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 3  |
| TAIWAN            | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| TRINIDAD Y TOBAGO | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 5  |



|           |   |    |   |   |    |    |    |     |   |   |   |     |     |
|-----------|---|----|---|---|----|----|----|-----|---|---|---|-----|-----|
| UCRANIA   | 0 | 1  | 0 | 0 | 0  | 0  | 0  | 0   | 0 | 0 | 0 | 0   | 1   |
|           | 1 |    |   |   |    |    |    |     |   |   |   |     |     |
|           | 2 |    |   |   |    |    |    |     |   |   |   |     |     |
| USA       | 1 | 42 | 0 | 2 | 13 | 11 | 15 | 60  | 4 | 0 | 0 | 41  | 309 |
| VENEZUELA | 0 | 0  | 0 | 0 | 7  | 3  | 0  | 2   | 0 | 0 | 0 | 2   | 14  |
|           | 1 |    |   |   |    |    |    |     |   |   |   |     |     |
|           | 3 |    |   |   | 10 | 21 |    |     |   |   |   |     |     |
| TOTAL     | 9 | 79 | 3 | 5 | 6  | 9  | 49 | 153 | 6 | 0 | 1 | 150 | 910 |

VISAS DE RESIDENCIA EMITIDAS EN LA COORDINACION ZONAL EN CUENCA - AÑO 2015

| PAIS        | CATEGORÍA DE VISAS |         |          |         |        |         |           |           |           |         |         |           | TOTAL VISA S |
|-------------|--------------------|---------|----------|---------|--------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|-----------|--------------|
|             | V.9 .I             | V.9 .II | V.9. III | V.9. IV | V.9. V | V.9. VI | V.9.V I.1 | V.9.V I.2 | V.9.V I.3 | chi-ecu | col-ecu | trans fer |              |
| ALEMANIA    | 1                  | 1       | 0        | 0       | 1      | 4       | 0         | 3         | 0         | 0       | 0       | 4         | 14           |
| ARGENTINA   | 0                  | 1       | 0        | 0       | 3      | 3       | 0         | 2         | 0         | 0       | 0       | 7         | 16           |
| ARMENIA     | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 0       | 0         | 0         | 0         | 0       | 0       | 1         | 1            |
| AUSTRALIA   | 1                  | 1       | 0        | 0       | 1      | 3       | 0         | 2         | 0         | 0       | 0       | 0         | 8            |
| AUSTRIA     | 1                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 1       | 0         | 2         | 0         | 0       | 0       | 0         | 4            |
| BAHAMAS     | 1                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 0       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 0         | 2            |
| BELGICA     | 1                  | 0       | 0        | 0       | 1      | 0       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 0         | 3            |
| BOLIVIA     | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 2       | 0         | 0         | 0         | 0       | 0       | 0         | 2            |
| BRASIL      | 0                  | 0       | 0        | 1       | 2      | 2       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 1         | 7            |
| CAMERUN     | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 0       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 0         | 1            |
| CANADA      | 9                  | 10      | 0        | 1       | 3      | 1       | 1         | 8         | 3         | 0       | 0       | 12        | 48           |
| CHILE       | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 5       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 12        | 18           |
| CHINA       | 0                  | 3       | 0        | 1       | 0      | 3       | 1         | 4         | 0         | 0       | 0       | 0         | 12           |
| COLOMBIA    | 2                  | 1       | 0        | 2       | 8      | 74      | 6         | 20        | 0         | 0       | 0       | 40        | 153          |
| COSTA RICA  | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 0       | 0         | 1         | 0         | 0       | 0       | 0         | 1            |
| CUBA        | 0                  | 1       | 0        | 5       | 83     | 43      | 24        | 48        | 6         | 0       | 0       | 14        | 224          |
| DINAMARCA   | 0                  | 1       | 0        | 0       | 0      | 0       | 0         | 0         | 0         | 0       | 0       | 0         | 1            |
| EL SALVADOR | 0                  | 0       | 0        | 1       | 0      | 2       | 0         | 2         | 3         | 0       | 0       | 1         | 9            |
| ESLOVAQUIA  | 0                  | 1       | 0        | 0       | 0      | 0       | 1         | 0         | 0         | 0       | 0       | 0         | 2            |
| ESPAÑA      | 1                  | 0       | 0        | 2       | 18     | 9       | 0         | 16        | 2         | 0       | 0       | 10        | 58           |
| ETIOPIA     | 0                  | 0       | 0        | 0       | 0      | 1       | 0         | 0         | 0         | 0       | 0       | 0         | 1            |



|                   |   |   |   |   |   |    |   |   |   |   |   |    |    |
|-------------------|---|---|---|---|---|----|---|---|---|---|---|----|----|
| FILIPINAS         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| FRANCIA           | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2  | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1  | 15 |
| G. BRETAÑA        | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3  | 7  |
| GRECIA            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| GUATEMALA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1  | 2  |
| HAITI             | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 6  |
| HOLANDA           | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3  | 4  |
| HONDURAS          | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0  | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0  | 5  |
| HUNGRIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| INDIA             | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 7  |
| IRAN              | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 5  |
| IRLANDA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| ISRAEL            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| ITALIA            | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1  | 3 | 4 | 1 | 0 | 0 | 3  | 18 |
| LETONIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| MACEDONIA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| MEXICO            | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2  | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 6  | 16 |
| NEPAL             | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| NICARAGUA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1  | 3  |
| NORUEGA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| NUEVA ZELANDA     | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| PAKISTAN          | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| PARAGUAY          | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| PERU              | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 59 | 2 | 7 | 0 | 0 | 0 | 15 | 88 |
| POLONIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4  | 4  |
| PORTUGAL          | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| REP. CHECA        | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 2  |
| REP. DOMINICANA   | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2  | 6  |
| RUMANIA           | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 5  |
| RUSIA             | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 8  |
| SERBIA            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| SUECIA            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| SUIZA             | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1  | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2  | 7  |
| TAILANDIA         | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 3  |
| TAIWAN            | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0  |
| TRINIDAD Y TOBAGO | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| TURQUIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1  | 1  |
| UCRANIA           | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0  | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0  | 4  |
| UGANDA            | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 1  |
| URUGUAY           | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0  | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4  | 6  |



Universidad de Cuenca

|           |    |    |   |    |     |     |    |     |    |   |   |     |      |
|-----------|----|----|---|----|-----|-----|----|-----|----|---|---|-----|------|
| USA       | 13 |    |   |    |     |     |    |     |    |   |   |     |      |
|           | 2  | 49 | 0 | 0  | 37  | 25  | 25 | 73  | 5  | 0 | 0 | 66  | 412  |
| VENEZUELA | 0  | 2  | 0 | 2  | 47  | 22  | 20 | 15  | 1  | 0 | 0 | 3   | 112  |
| ZIMBABWE  | 0  | 0  | 0 | 0  | 0   | 1   | 0  | 0   | 0  | 0 | 0 | 0   | 1    |
| TOTAL     | 15 |    |   |    |     |     |    |     |    |   |   |     |      |
|           | 9  | 80 | 1 | 17 | 232 | 288 | 85 | 243 | 23 | 0 | 0 | 222 | 1350 |