

Ciudadanía universal y libre movilidad humana en el Ecuador

Universal citizenship and free human mobility in Ecuador

Claudia Paola Cedeño Machuca

Universidad ECOTEC

ccedeno@ecotec.edu.ec

Resumen: En el presente artículo de revisión se hace un análisis de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana en el contexto de la pandemia del Covid-19, con el objetivo de poner de manifiesto la distancia entre los postulados teóricos y constitucionales sobre la protección de los inmigrantes y la realidad que deben enfrentar en el marco normativo vigente y las políticas migratorias, especialmente en un contexto crítico como es la pandemia que ha afectado considerablemente a todos los grupos sociales, al tiempo que ha exigido de los Estados una acción coordinada para proteger los derechos de las personas y asegurar las condiciones mínimas de existencia. En el estudio se concluye que a pesar de los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana, durante la pandemia los migrantes fueron abandonados a su suerte, por lo que urge eliminar dichos principios por su inoperatividad, o diseñar leyes y políticas públicas que permitan hacerlos efectivos.

Palabras claves: Ciudadanía, movilidad, pandemia, migrantes.

Abstract: This review article makes an analysis of the principles of universal citizenship and free human mobility in the context of the Covid-19 pandemic, with the aim of highlighting the distance between the theoretical and constitutional postulates on the protection of immigrants and the reality they must face in the current regulatory framework and migration policies, especially in a critical context such as the pandemic that has considerably affected all social groups, while demanding from the States a coordinated action to protect the rights of individuals and ensure the minimum conditions of existence. The study concludes that despite the principles of universal citizenship and free human mobility, during the pandemic migrants were abandoned to their fate, so it is urgent to eliminate these principles due to their ineffectiveness, or to design laws and public policies to make them effective.

Keywords: Citizenship, mobility, pandemic, migrants.

INTRODUCCIÓN

En el contexto por la pandemia originada por el Covid-19, todas las sociedades a nivel mundial se vieron afectadas de diversas maneras, aunque unos individuos o grupos debieron ajustarse a limitaciones diferentes de acuerdo con su situación económica previa, disponibilidad de recursos y condiciones de legalidad en el caso de los migrantes. Este fue un grupo social especialmente golpeado por la pandemia en el Ecuador, ya que en su mayoría se dedican a actividades económicas informales y para satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, hospedaje y salud dependen de los precarios ingresos que obtienen diariamente.

Al cerrarse la mayoría de las actividades económicas y de servicios durante aproximadamente dos años, las personas en situación de movilidad como migrantes se vieron más afectadas que otros grupos, quienes además de haber perdido su fuente de ingresos no recibieron ningún tipo de ayuda del Estado y muy poca de organizaciones sociales nacionales o internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En ese contexto, se pudo constatar que principios y normas vigentes en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 no cumplieron la función garantista que se les atribuye con respecto a las personas en movilidad como migrantes, que en el texto constitucional son catalogadas como grupo de atención prioritaria a las que el Estado debe prestar especial protección, al amparo de principios básicos como igualdad y no discriminación, solidaridad, ciudadanía universal y libre movilidad humana, entre otros.

Es por ello que en el contexto de esta revista nos pareció importante abordar el estudio de principios esenciales que están dirigidos a proteger a los migrantes en situación de movilidad, y poner de manifiesto su contenido y alcance teórico, en contraste con la limitada aplicación práctica que se hace de ellos tanto en la legislación como en la jurisprudencia nacional ecuatoriana.

1. ¿Derecho a migrar?

La Constitución de 2008 introdujo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano varias innovaciones que no es posible encontrar en otros textos constitucionales, por lo que puede decirse que son productos genuinamente ecuatorianos, sino en su contenido sí en su jerarquía, al estar presente en la norma que da forma y contenido a la organización del Estado, la economía y los derechos fundamentales (Grijalva, 2008).

Algunas de esas innovaciones son el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, el reconocimiento del derecho a migrar, y los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana. Sobre el derecho a migrar y los principios mencionados se construye en parte tanto la relación del Estado ecuatoriano con los demás sujetos de la comunidad internacional como las relaciones con las personas en movilidad humana, concretamente los inmigrantes.

De indicarse, para empezar, que reconoce el derecho de todas las personas a migrar es más propio de instrumentos internacionales de derechos humanos que de una Constitución nacional. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), establece en su artículo 13 que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.” La misma norma se puede encontrar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), en cuyo artículo 12.2 se expresa que “Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.”

Como puede apreciarse, no se trata de un derecho humano a migrar reconocido a todas las personas, sino un derecho de las personas a salir de cualquier país incluido el propio; pero no un derecho a ingresar a cualquier país excepto si se trata del país del cual se es nacional. Como se expresa en el libro “Derechos humanos de personas migrantes. Manual Regional (OIM; 2018), “los instrumentos internacionales reconocen el derecho a salir de un Estado, pero los Estados conservan la autonomía para aceptar o rechazar el ingreso de una persona a su territorio, en función de lo que establezca la normativa migratoria de cada país” (pág. 63).

Respecto a los ecuatorianos, ese derecho opera en un solo sentido: tiene derecho a ingresar al territorio nacional y salir del mismo libremente, pero corresponde al Estado de destino, en virtud del principio de soberanía, imponer los requisitos que considere necesarios, normalmente una visa consular para el ingreso y permanencia en el país. Por tanto, técnicamente no existe un derecho a migrar como reconoce la Constitución, sino un derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a éste cuantas veces lo estime la persona.

Desde otro punto de vista, si se interpreta el derecho a migrar al pie de la letra, debería entenderse que toda persona puede, como titular del derecho a migrar, ingresar al Ecuador sin más limitaciones que poseer un documento de identidad, cosa que tampoco sucede porque la mayoría de los extranjeros, excepto los provenientes de los países de América del Sur (con excepción de Venezuela), requiere de un pasaporte, y en muchos casos además obtener una visa consular para ingresar al territorio nacional.

En consecuencia, el derecho a migrar tal como aparece en el texto constitucional produce equívocos de consecuencias graves, pues crea la ilusión de que los nacionales ecuatorianos tienen derecho a salir y entrar al país cuantas veces lo estimen conveniente, pero además tienen el derecho a ingresar a cualquier país porque así se reconoce en la Constitución, lo cual resulta completamente falso en virtud del principio de soberanía nacional.

Otro tema, por cierto, es que se pensara en ese derecho como un llamado a la comunidad internacional para que elimine o disminuya las exigencias de ingreso a los nacionales ecuatorianos, y quizás una vía para establecer la reciprocidad en materia de visado o libre movilidad humana, recurriendo a otras innovaciones ya mencionadas, como son los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana reconocidos en el artículo 416 que se analiza en el apartado siguiente.

2. Ciudadanía universal y libre movilidad humana

Para una cabal comprensión del tema, es necesario precisar los conceptos de ciudadanía universal y libre movilidad humana, ya que, aunque aparecen ligados en la CE y en los estudios teóricos sobre el tema, tienen una connotación diferente, y se refieren a aspectos que no deben ser confundidos en la práctica. La idea de una ciudadanía universal ha estado presente en la filosofía desde la antigüedad griega, especialmente en los filósofos estoicos (Pereira, 2017); luego fue retomada por el pensamiento humanista en su vertiente católica por F. de Vitoria (Pinzón, 2016), mientras que en su versión moderna encontró el punto culminante de desarrollo en la filosofía de I. Kant (Carrillo, 2010).

Si bien la idea ha tenido bastantes defensores, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico y político no ha ido más allá de una utopía que renace con cierta frecuencia en los estudios de filosofía política, o en movimientos sociales vinculados a los temas migratorios o a los derechos de los inmigrantes, especialmente en el contexto de la globalización. No obstante, la idea no carece de influencia en la práctica, al menos como idea regulativa que debieran tomar en cuenta quienes diseñan las políticas migratorias, o como principios que deberían orientar ciertas prácticas de las instituciones públicas encargadas de ejecutarlas, intención con la cual seguramente fue incluida la ciudadanía universal en la Constitución.

Esa interpretación es coherente con el término “propugna” con que se expresa en el artículo 416; no obstante, en los estudios sobre el tema aparece un error que puede dar lugar a otros tantos equívocos, y consiste en considerar que en el artículo 416 de la Constitución “se establece(n) los principios de ciudadanía universal y de la movilidad humana” (Correa, 2016,

p. 12) o que en la Constitución el Ecuador “adoptó el principio de ciudadanía universal” (Rodríguez y Navarro, 2013, p. 56). Considerar que la ciudadanía universal fue “establecida” o “adoptada” en la Constitución como principio de la política migratoria es equívoco porque formalmente no está ubicada en el la parte de la Constitución que regula la condición de vulnerabilidad de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana, ni en el artículo 392 donde el Estado se compromete a velar “por los derechos de las personas en movilidad humana” pero no relaciona tales derechos con la ciudadanía universal ni con la libre movilidad.

La función de la ciudadanía universal en la Constitución es diferente a la que suele asignarse en los estudios señalados, y no se ubica en el contexto de las relaciones entre los extranjeros y el Estado, sino entre éste y los demás Estados de la comunidad internacional. De ahí que tanto la ciudadanía universal como la libre movilidad humana estén ubicadas en el artículo 416 de la Constitución, donde se regulan los principios de las relaciones internacionales, y no en los derechos de las personas en situación de movilidad.

Acorde con esa interpretación está el hecho de que las relaciones internacionales se basan en unos principios que son proclamados, promovidos, reconocidos, exigidos, impulsados o fomentados cuando se refiere a hechos positivos; mientras que se exige el respeto o la condena de determinadas acciones de los miembros de la comunidad internacional, como se aprecia en el extenso contenido del artículo 416 de la Constitución.

En el caso de la ciudadanía universal, el Estado ecuatoriano “propugna” el principio como elemento transformador de las relaciones internacionales, lo que puede interpretarse como una invitación a los demás miembros de la comunidad internacional a seguir ese principio, sin que implique tampoco una obligación del Estado ecuatoriano con respecto a los extranjeros, aunque sin duda pudiera tener una cierta influencia en las disposiciones jurídicas o las políticas públicas sobre la migración.

Queda claro que las posibilidades de una ciudadanía universal no pasan de ser una utopía como retórica política, porque no es posible en términos políticos y jurídicos actuales, que una persona pueda ser considerado ciudadano de cualquier Estado, y como tal pueda ejercer los derechos que de ello se derivan. La ciudadanía va ligada al concepto de Estado, y una ciudadanía universal solo es posible a condición de que exista un Estado universal del cual todos sean ciudadanos, lo que devuelve el concepto al reino de las utopías.

3. De la utopía a la práctica

Cabe preguntarse si, pese a las objeciones a la idea de que la ciudadanía universal constituye un principio de la política migratoria del Estado ecuatoriano, tiene alguna influencia en las disposiciones jurídicas o las prácticas concretas relativas a la movilidad humana. La respuesta más adecuada parece ir en sentido negativo, ya que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) no contempla ninguna norma en virtud de la cual una persona, ecuatoriana en cualquier lugar del mundo, o extranjera en el Ecuador, pueda convertirse en “ciudadano del universo.”

Por el contrario, la libre movilidad humana como principio ligado al de ciudadanía universal, sí tiene una función práctica directa en las políticas y las disposiciones vigentes sobre la movilidad humana adoptadas por el Estado. Antes conviene distinguir entre libre movilidad humana, por un lado, y movilidad humana en sentido estricto. La primera está en la misma posición que la ciudadanía universal, es decir en el reino de las utopías, mientras la movilidad humana en sentido estricto sí se refiere a la política migratoria aplicable a las personas que se encuentran en esa situación, quienes para ingresar o permanecer en el país pueden requerir una visa consular.

A diferencia de la ciudadanía universal, la libre movilidad humana aun sin ser un principio de la política migratoria, sí tuvo un efecto práctico inmediato en política migratoria del gobierno, que se traduce en la eliminación del requisito de visa para ingresar al país como turista y permanecer en el territorio nacional hasta por 90 días. De hecho, la nota de prensa en que se informó tal decisión es explícita al fundamentarla en la “aplicación del principio de libre circulación de personas” (MRECI, 2008), una medida que pronto se convirtió en un problema asociado a al tráfico de personas y la seguridad interior.

Ante esas dificultades, se dio el hecho de que estaba en vigencia la Constitución que propugna la ciudadanía universal y la libre movilidad humana, y por otra un *corpus* de legislación migratoria que iba en dirección contraria a los principios propugnados. Cuando resolver las dificultades, se optó por la aplicación estricta de la legislación secundaria antes que los principios constitucionales.

La apertura realmente duró poco: desde el año 2010, la política migratoria se basa en un régimen migratorio selectivo, que establece requisitos a determinados grupos de migrantes, o a ciudadanos de determinadas nacionalidades o categorías, mientras que a otras les concede todas las facilidades para su ingreso y permanencia en el territorio nacional.

Pasada la euforia por la eliminación absoluta de la visa de turismo, se comenzó a establecer el requisito de visa consular a ciudadanos de algunos países hasta llegar en la actualidad a 34, y en algunos casos exigiendo requisitos o condiciones que establecen diferencias injustificadas entre diferentes categorías de extranjeros, que separa y estigmatiza a algunos, mientras otros reciben un tratamiento privilegiado en materia migratoria. Un ejemplo de esa estigmatización y discriminación se puede verificar al ingresar al Consulado Virtual del Ecuador, donde aparece un mensaje exclusivo para ciudadanos cubanos o haitianos que pretendan ingresar al Ecuador como turistas.

4. Movilidad humana en el contexto del Covid-19

La situación de los migrantes es compleja por su propia naturaleza, pero se agrava cuando circunstancias extraordinarias como la pandemia del Covid-19, pues unido a las carencias que vive un migrante, por ejemplo, los venezolanos en Ecuador, se suman los problemas de salud, pérdida de las fuentes de ingresos, incapacidad de pago de arriendos y dificultades para satisfacer las necesidades básicas.

En el caso de los migrantes ecuatorianos, los más vulnerables de quienes se encuentran en el Ecuador, ya antes de la pandemia tenían una situación precaria, sobre todo en las grandes ciudades como Guayaquil y Quito, respecto a esta última Ramírez (2021) expresa que:

Los inmigrantes asentados en Ecuador y en particular en Quito antes de la pandemia no solo que tenían unas condiciones de vida deficiente, sino también que era constantemente víctimas del rechazo y la xenofobia. Esto se agudizó tras la llegada de la Covid-19 lo que produjo que muchos migrantes, sobre todo venezolanos deseen regresar a su país (p. 5).

En esas circunstancias, se pudo de manifiesto la incapacidad del Gobierno nacional y los gobiernos locales, para adoptar medidas urgentes que protegieran los derechos de las personas migrantes como grupo de atención prioritaria, quienes en su mayoría quedaron a la deriva entre una sociedad ocupada en sus propios asuntos y un Gobierno centrado en hacer frente a la crisis sanitaria con los recursos disponibles, y permeado en todos los procesos por actos de corrupción en las contrataciones en el sector salud, lo que agravó aún más la disponibilidad de recursos y asistencia para todas las personas, tanto inmigrantes como ecuatorianas.

Con ello se puso en evidencia además, que los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana no tienen una aplicación directa e inmediata cuando se trata de migrantes que huyen de sus países por problemas sociales y económicos, mientras muestran

todas sus bondades con aquellos que vienen del primer mundo, en una especie de doble rasero para fijar los requisitos y condiciones de la política y la legislación migratoria basada en el origen de la persona y no en sus necesidades perentorias, lo que se contradice además con el derecho a migrar reconocido en el artículo 40 de la Constitución de la República.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del análisis realizado se pueden resumir en las siguientes:

Las personas en movilidad humana son uno de los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República de 2008, y como tal tienen derecho a recibir una atención y protección especial por parte del Estado, con base en los principios de igualdad, solidaridad y dignidad humana, así como hacer efectivos sus derechos y garantizar sus necesidades básicas.

Al Estado ecuatoriano, aún en circunstancias normales, le ha sido muy complicado satisfacer las necesidades de los migrantes y garantizar sus derechos humanos frente a actos de xenofobia, discriminación, acceso a servicios básicos y atención de salud, a lo que ha respondido por lo general con medidas restrictivas para el ingreso y limitaciones para la regularización de extranjeros, sobre todo los provenientes de ciertos países como Cuba, Venezuela y Haití, entre otros.

En el contexto de la pandemia del Covid-19 la vulnerabilidad de los migrantes, especialmente de los venezolanos, se agravó considerablemente al ver cerradas sus fuentes de ingresos que era el trabajo informal en las calles, de donde obtenía ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades de alimentación y hospedaje. En esa situación, se puso en evidencia que los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana reconocidos en la Constitución no fueron satisfechos ni siquiera en sus exigencias básicas, pues las personas en movilidad humana quedaron a su suerte, se vieron precisadas a regresar a su país en medio de caos o fueron objeto de violación de sus derechos.

Ni los gobiernos locales ni el Gobierno nacional prestaron ayuda y auxilio a los migrantes como grupo de atención prioritaria, y lo poco que recibieron fue proveniente de organizaciones internacionales que no siempre llegaba a los más necesitados, por lo que con base en el estudio realizado se considera necesario que se formulen políticas públicas que fomenten la inclusión de los migrantes, su incorporación a la sociedad y su protección por el Estado, como lo exigen los principios de ciudadanía universal y libre movilidad humana.

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial de 20 de octubre de 2018.

Asamblea Nacional. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Registro Oficial de 6 de febrero de 2017.

Ávila, L. (2011). Constitucionalización de la movilidad humana y la(s) democracia(s) en clave intercultural. En L. F. Ávila Linzán (Ed.), *Emancipación y transformación constitucional* (págs. 175-212). Quito: Corte Constitucional.

Bidegain, G. (2010). La utopía de Tomás Moro: una sociedad disciplinaria. *Revista*

Pléyade, 2-26. Bonilla, A. (2008). Análisis del retiro de requerimiento de visados de turismo en el Ecuador.

Maestría en Relaciones Internacionales. Recuperado el 5 de diciembre de 2018, de http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm

Coalición por las migraciones y refugio. (2011). *Informe sobre la movilidad humana en Ecuador*.

Quito.

Donoso, M. (2016). *Ecuador y el principio de ciudadanía universal: entre la praxis y la retórica*.

Quito: Universidad de los Hemisferios.

Gavilanes, M. (2017). *El reconocimiento de la ciudadanía universal en la Constitución de la República del Ecuador, tratados y convenios internacionales frente al derecho a la libre movilidad humana y progresividad de los derechos*. Ambato: UNIANDES.

Grijalva, A. (2008). Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008. *IRG*. Recuperado el 4 de diciembre de 2018, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>

Iñigo, S. (18 de julio de 2016). La ciudadanía universal y la libre movilidad son una utopía. *El Comercio*. Recuperado el 4 de diciembre de 2018, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ciudadania-universal-libre-movilidad-utopia.html>

MINCI. (2008). *Boletín de prensa No. 398*,

eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Recuperado

el 4 de diciembre de 2018,
de

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm

MREMH. (5 de diciembre de 2018). *Consulado Virtual de Ecuador*. Obtenido de <http://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/inicio>

Nasimba, R. (2013). *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Pereira, R. (2 de 9 de 2017). La ciudadanía sudamericana no es una utopía. *La Razón*, pág. 1. Recuperado el 4 de diciembre de 2018, de http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/ciudadania-sudamericana-utopia_0_2775922388.html

Pérez, A. (17 de junio de 2017). Construir la utopía de la ciudadanía universal. *Cambio, Periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Pérez, N. (2008). El impacto de la globalización en los derechos de los migrantes. En R. Á. Santamaría, *Neoconstitucionalismo y sociedad* (págs. 273-309). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ramírez, J. (2021). Inmigrantes en Quito: antes y después de la pandemia. En F. Carrión, y P. Cepeda, *Quito: La ciudad que se disuelve. Covid-19* (págs. 1-6). Quito: FLACSO.

Rodríguez, G., y Navarro, J. (2013). La implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008. *Iudicandi*(2), 177-191.

Taran, P., y Solorzano, N. (2021). La pandemia de Covid y los migrantes: una agenda de diez puntos para mitigar el desastre en curso. *Revista Compendium: Cuadernos de Economía y Administración*, 1-24.

Zambrano, H. (2019). *El derecho humano a la movilidad humana; su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.