



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con Mención en Política Exterior

TÍTULO DE LA TESIS:

**ECUADOR, HAITÍ Y EL TEMA MIGRATORIO: UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA
BUROCRÁTICA Y SUS IMPLICACIONES EN TORNO A LOS CIUDADANOS
HAITIANOS EN EL PERÍODO 2010 - 2016**

AUTOR: Abg. Esteban Javier Canelos Vásconez

DIRECTORA: Dra. (c) Lorena Herrera Vinelli

Quito, 12 de agosto de 2019

ACTA DE GRADO



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.370- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los trece días del mes de agosto del año dos mil diecinueve, **ESTEBAN JAVIER CANELOS VASCONEZ**, portador del número de cédula: 1710865765, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2014-2016)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema: **"ECUADOR, HAITÍ Y EL TEMA MIGRATORIO: UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA BUROCRÁTICA Y SUS IMPLICACIONES EN TORNO A LOS CIUDADANOS HAITIANOS EN EL PERÍODO 2010-2016"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.28
Tesis Escrita:	8.89
Defensa Oral Tesis:	8.19
Nota Final Promedio:	8.41



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

En consecuencia, **ESTEBAN JAVIER CANELOS VASCONEZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Pablo Garcés.

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Dra. Roxana Arroyo.
MIEMBRO

Dra. Daniela Celleri.
MIEMBRO

Mgs. Lenin Melo Naranjo.

DIRECTOR (S) DE SECRETARÍA GENERAL

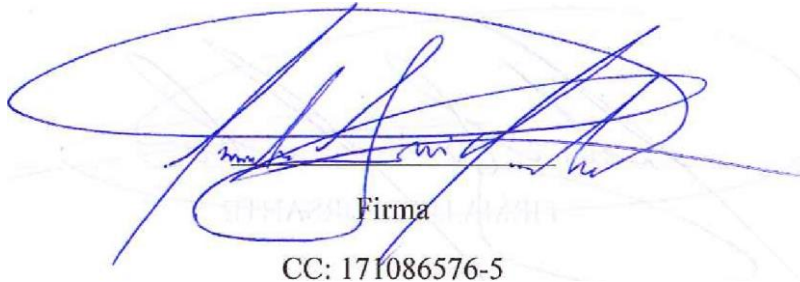
De conformidad con la facultad
prevista en el estatuto del IAEN
CERTIFICO que la presente es fiel
copia del original

Fojas 111
Fecha 24 **SEP** 2019

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, ESTEBAN JAVIER CANELOS VÁSCONEZ, máster, con CC. 1710865765, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los Reglamentos Internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



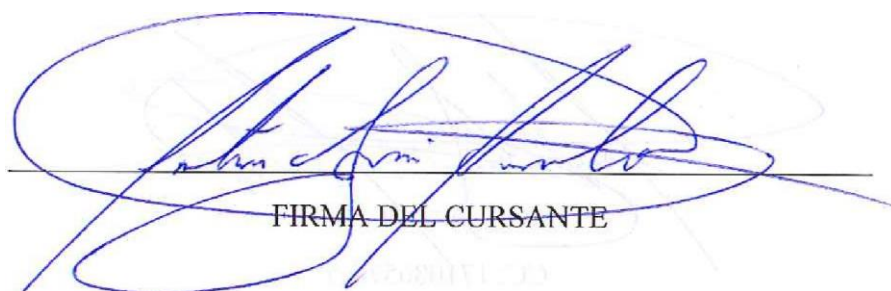
Firma

CC: 171086576-5

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, ESTEBAN JAVIER CANELOS VÁSCONEZ cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 12 de agosto de 2019



FIRMA DEL CURSANTE

ESTEBAN JAVIER CANELOS VÁSCONEZ

CC: 1710865765

DEDICATORIA

Agradezco a Dios y a mi familia por su apoyo incondicional;

A la Dra. (c) Lorena Herrera Vinelli
por su constante esfuerzo y dedicación; y,

Al Viceministerio de Política Exterior
y al Viceministerio de Movilidad Humana
de la Cancillería del Ecuador.

Índice

ACTA DE GRADO	2
<u>AUTORÍA</u>	<u>4</u>
<u>AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.....</u>	<u>4</u>
<u>DEDICATORIA</u>	<u>5</u>
<u>Índice</u>	<u>6</u>
Resumen	8
Introducción.....	10
CAPÍTULO I: La toma de decisiones de política exterior cómo política migratoria.....	24
Introducción.....	24
1.1 Debates teóricos y conceptuales sobre política exterior y política migratoria	26
1.1.1 Política exterior	26
1.1.2 Política migratoria	28
1.1.3 Política migratoria y política exterior: el juego de los dos niveles	33
1.2 La política exterior y el modelo burocrático: La escuela de análisis de política exterior (APE) y el tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969).....	34
1.3 El modelo de política gubernamental o burocrático - “ <i>bureaucratic politics paradigm</i> ” (Allison, 1969)	38
Conclusiones.....	47
CAPÍTULO II: Política migratoria del Ecuador frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010	50
Introducción.....	50
2.1 La política migratoria del Ecuador como una política exterior basada en derechos.....	52
2.2 Derechos constitucionales frente a la realidad jurídica-institucional del Ecuador	56
2.3 La política migratoria frente a la negativa de la visa “12 XI” de 2010.....	63
Conclusiones.....	68
CAPÍTULO III: Relaciones bilaterales entre Ecuador - Haití y la “oleada migratoria” haitiana de 2010.....	71
Introducción.....	71
3.1 Las relaciones entre Ecuador y Haití 2010 - 2018.....	73
3.2 La ola migratoria del Ecuador a Haití después del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.....	81
3.2.1 Primera oleada migratoria de Haití a Ecuador: un repaso desde 2010.....	81
3.2.2 La visa humanitaria 12 XI y sus efectos en Ecuador	88
Conclusiones.....	94

CAPÍTULO IV: Los agentes de política exterior dentro del juego de la negociación política del modelo burocrático de Allison (1969) y su relación con Ecuador en el caso de Haití..	99
Introducción.....	99
5.1. ¿Qué posiciones y roles juegan los principales de los actores de política exterior?	100
5.2. ¿Cuáles son los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior?	113
5.2.1. De la teoría a su aplicación: principales hallazgos.....	114
5.3. ¿Cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados?.....	125
Conclusiones	127
CONCLUSIONES	129
Referencias Bibliográficas.....	131
Anexos.....	153

Resumen

La presente tesis, tiene como objetivo, comprender y explicar en qué medida las decisiones de política migratoria exterior, desde la perspectiva de los principales actores que la conforman, afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en el período 2010 - 2016.

Para demostrar tal objetivo, el presente trabajo de investigación, se inscribe en el estudio del análisis de la política exterior (APE), como una subdisciplina de las relaciones internacionales (Beach, 2012). A partir de ello, es posible analizar el rol de los funcionarios de política exterior (Allison, 1969: 707 - 715), dentro de la Cancillería del Ecuador¹, frente a la emisión de la visa “12 XI”, sostenida en el Decreto Ejecutivo 248 de 09 de febrero del año 2010. Al analizar el rol de los diferentes agentes diplomáticos y gubernamentales, se buscará, por un lado, comprender las decisiones de los diferentes agentes dentro de la Cancillería frente a la aplicación del mencionado Decreto Ejecutivo 248², que buscaba la emisión de una visa humanitaria denominada legalmente como la visa “12 XI” de 2010. Por otro lado, explicar cómo dichas decisiones de política migratoria, afectaron los derechos de los ciudadanos haitianos que arribaron al Ecuador en el contexto pos-terremoto de Puerto Príncipe en Haití, suscitado en el año 2010.

Dentro de la presente tesis, se aplicará, como marco teórico principal, la perspectiva del tercer modelo conceptual o modelo burocrático de Graham Allison (1969). Bajo este modelo de política exterior, se podrá evidenciar cómo las decisiones adoptadas por los diferentes actores de política exterior, afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos, en el contexto del otorgamiento de una visa de carácter humanitario a nivel internacional, durante el período 2010 - 2016.

Desde esta perspectiva, se busca explorar, a partir de la teoría de política burocrática de Allison (1969), la situación de la comunidad haitiana frente a las decisiones de política migratoria, que limitaron sus derechos en Ecuador, desde la promulgación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el período 2010 - 2016 (Ver Anexo 2).

² Decreto Ejecutivo 248 redactado en base a la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME de la Cancillería del Ecuador en el año 2010.

Bajo estas prerrogativas, se plantea la pregunta central de investigación: ¿De qué manera, las decisiones adoptadas por funcionarios públicos en materia migratoria, afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador, en el período 2010 - 2016?

El estudio concluye que, pese al intento del Ecuador de proponer una visa internacional de carácter humanitario en 2010; tras la emisión de la visa “12 XI”, promulgada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010; los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos, son vulnerados, en parte, por las decisiones de carácter burocrático adoptadas por los diferentes agentes gubernamentales propuestos en el tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969).

Introducción

En el año 2010, un terremoto afectó severamente a Puerto Príncipe, Haití (BBC, 2010; El País, 2010; y, El Universo, 2010). Este fenómeno ambiental, generó que la comunidad internacional reaccionara frente a la necesidad del pueblo haitiano de migrar hacia América Latina (Basile, 2015; Ceja 2015; Edmonds, 2011; Emmerich, 2015; Gauthier, 2010; y, Pedemonte, 2017), siendo uno de los objetivos la República del Ecuador (Burbano, 2015; Campaña, 2015; Ceja, 2014 y CELAG, 2015). En ese entonces, el presidente del Ecuador, Rafael Correa, visitó la República de Haití el 30 de enero de 2010 (El Universo, 2010), ofertando ayuda humanitaria internacional a través de una visa, que fue enmarcada por el Decreto Ejecutivo 248 del 09 de febrero de 2010, dentro de la categoría del artículo 12 de la derogada Ley de Extranjería de 1971³; y, cuya última reforma parcial en materia migratoria, se produjo el 19 de noviembre de 2004. Esta visa de tipo “12”, en función del derogado artículo, posee once niveles, de los cuáles el décimo primero, estableció la categoría migratoria “XI” para los haitianos afectados por el terremoto. Amparándose en el marco constitucional de 2008 y en el principio de “puertas abiertas” a la “ciudadanía universal”⁴, el Ecuador buscó a través de una oferta internacional de visa humanitaria, ayudar al pueblo haitiano, especialmente, a aquellos afectados por el terremoto, los cuáles se convirtieron en un grupo vulnerable en el escenario internacional.

La oferta internacional de la visa humanitaria “12 XI” de 2010, amparada en el marco constitucional de 2008 y delimitada en el contexto del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, impulsó una “oleada migratoria” del país caribeño hacia Ecuador. La propuesta internacional de visa del presidente Rafael Correa en Haití (El Universo, 2010), después del terremoto del 12 de enero de 2010, motivó la redacción del Decreto Ejecutivo 248 mediante la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME de la Cancillería del Ecuador. Sin embargo, poco después de emitido dicho Decreto Ejecutivo, se limitó la entrada masiva de haitianos estableciendo que sólo podrán

³ El artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971, establece que se debe considerar “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 migratoria pueda determinarse.

⁴ El artículo 416, numeral 6 de la Constitución de 2008, establece que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores y, en consecuencia: “6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”.

aplicar a la visa “12 XI”, por 5 años, aquellos ciudadanos haitianos que entraron a Ecuador antes del 31 de enero de 2010. Esto sucedió el 09 de febrero de 2010, exactamente a 28 días del terremoto de Puerto Príncipe (BBC, 2010); y, a pocos días de la oferta internacional de una visa humanitaria, ofrecida por el entonces presidente Rafael Correa (El Comercio, 2010).

Los flujos migratorios comprendidos entre el año 2010 y 2016, conllevaron a graves dificultades frente a la emisión de visas humanitarias “12 XI” en la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. En muchos casos, la protección internacional de la visa humanitaria “12 XI” de 2010, no era compatible con otro tipo de visas, en especial con la visa “12 IV”⁵, que se amparaba fundamentalmente en la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva York de 1967. Muchos de los ciudadanos haitianos, que ingresaron a Ecuador después del 31 de enero de 2010 y no fueron merecedores de la visa humanitaria “12 XI”, tampoco pudieron, a causa de los requisitos de las visas “9”⁶ y “12”, regularizar su estatus migratorio válido.

Frente a este escenario, se plantea la pregunta central de investigación: ¿De qué manera las decisiones adoptadas por funcionarios públicos, en materia migratoria, afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador en el período 2010 - 2016?

Es importante señalar que la tesis se inspira en la ontología del marco teórico propuesto por Herrera Vinelli (2012), en el cuál, analiza la política internacional de refugio como resultante de la política burocrática a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en Ecuador en el período 2008 - 2010.

De la pregunta antes enunciada, se deriva el objetivo central de la tesis. El mismo, busca establecer cómo la toma de decisiones en materia de política exterior, por parte de las autoridades estatales (sin planificación y estrategia internacional en materia de ayuda humanitaria), afectaron los derechos de los ciudadanos haitianos que solicitaron la visa “12 XI” en 2010. Específicamente, se busca explorar al margen de la “burocratización” de la política exterior (Allison, 1969) del

⁵ El artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971, establece en su numeral IV, la siguiente categoría migratoria: “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”.

⁶ El artículo 9 de la Ley de Extranjería de 1971, establece que se debe considerar 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 migratoria pueda determinarse.

Ecuador, la situación de la comunidad haitiana frente a las decisiones de política migratoria, que limitaron sus derechos en el Estado, desde la promulgación del Decreto Ejecutivo 248 en el período 2010 - 2016.

Además, dentro de esta investigación, se establecen tres objetivos específicos. El primero, centrado en relacionar las diferentes concepciones teóricas de política exterior migratoria. Una vez delimitado el tema de estudio, se analizará las limitaciones de los migrantes haitianos para acceder a sus derechos, las cuáles se encuentran localizadas en el ámbito gubernamental e institucional frente a la emisión de visas excepcionales o humanitarias. En este sentido, la visa humanitaria “12 XI” de 2010, tiene un origen en el Poder Ejecutivo, amparado en el carácter proteccionista migratorio de la Constitución de 2008⁷; y, de aplicabilidad inmediata a todos los funcionarios de la Cancillería del Ecuador o agentes de política exterior (Allison, 1969: 707 - 715).

En segundo lugar, desde la perspectiva internacional, se examinará el contexto de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Haití, con la finalidad de exponer si ha existido o no un marco institucional histórico entre ambos países. En este sentido, podemos analizar cuál es el escenario que existió frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010, por parte de las autoridades de la Cancillería ecuatoriana, en el período 2010 - 2016. Además, podremos contextualizar el modelo burocrático de Graham Allison (1969) frente a la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010; y, sobre los requisitos legales que debían cumplir los ciudadanos haitianos para residir en el Ecuador⁸. Este gran flujo migratorio haitiano, fue resultado de la oferta internacional de ayuda humanitaria de Rafael Correa en Haití, como presidente del Ecuador en el año 2010.

Este segundo objetivo específico, busca exponer cómo las decisiones de las autoridades, dentro del marco de cooperación internacional existente, pueden vulnerar los derechos migratorios de los haitianos⁹. En 2010, por ejemplo, los requisitos legales de la visa “12 XI”, dificultaron la entrega real y objetiva de la ayuda humanitaria en Ecuador, a pesar de que internacionalmente se invitó a la comunidad haitiana a una “amnistía migratoria” en el marco del ALBA, cómo hace

⁷ El artículo 40 de la Constitución de 2008, establece 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”.

⁸ Los requisitos se amparaban en la Ley de Migración y Extranjería de 1971.

⁹ La política exterior del Estado, sostiene un conflicto de aplicación interna, al convertirse un Decreto Ejecutivo (248 de 2010) en política migratoria (decisiones burocráticas frente a la emisión de la visa “12 XI”). Estudiaremos a profundidad esta dualidad.

referencia el mencionado Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Este Decreto Ejecutivo, cómo expondremos posteriormente, duró menos de 19 días, puesto que fue emitido el 09 de febrero de 2010 y limitó la entrada de haitianos hasta el 31 de enero de 2010. Es decir, sólo los ciudadanos que ingresaron después del terremoto de Puerto Príncipe del 12 de enero de 2010, hasta el 31 de enero de 2010, fueron merecedores de la visa “12 XI”. Además, sólo los ciudadanos que lograron regularizarse, pudieron reclamar a sus familiares en Haití hasta junio de ese año. Es, por esta razón, que fracasó la entrega de la visa “12 XI” de 2010; y, decenas de miles de ciudadanos haitianos (INEC, 2010 - 2016) no pudieron obtener un status migratorio válido en Ecuador.

Una vez delimitado el marco teórico y el contexto internacional de cooperación existente entre Ecuador y Haití, para la emisión de la visa “12 XI”, un tercer objetivo busca mostrar la realidad cualitativa y empírica de la migración haitiana a Ecuador. A través, de una sistematización propia de los “Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales” del INEC (2010 - 2016); y, de los datos de la Subsecretaría de Migración (2018), estudiaremos la denominada “diáspora haitiana” (Campana, 2015), que conllevó una enorme “oleada migratoria” hacia Ecuador en el período 2010 - 2016. Esto, nos permitirá visualizar cuántos haitianos ingresaron por los veintiún (21) puertos aéreos, terrestres y marítimos a nivel nacional¹⁰. Como resultado, podremos cuantificar el saldo migratorio de haitianos en Ecuador hasta el 2016, sin importar si su destino final era Brasil (Metzner, 2014) u otros países. El objetivo, consiste en demostrar que las decisiones burocráticas de política exterior, conllevaron fuertes repercusiones sociales en Ecuador; y, en el otro lado de la moneda, señalar cómo los derechos humanos y migratorios de los ciudadanos haitianos, residentes en Ecuador, se veían afectados al no poder adquirir un estatus migratorio regular posible. Para el 2016, miles de ciudadanos haitianos se encontraban residiendo en Ecuador sin una visa de “migrante” o de “no inmigrante”, dependiendo del caso particular.

Para poder analizar el objetivo general y los objetivos específicos, la presente tesis, aplica como marco teórico principal, la perspectiva del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969). Esta perspectiva, permite analizar las diferentes decisiones de los diferentes actores o agentes de política exterior, para evidenciar cómo se afectaron los derechos migratorios de los

¹⁰ Los puertos aéreos que analizamos son cinco (5): Quito, Guayaquil, Esmeraldas, Latacunga y Manta. Los puertos marítimos son ocho (8): Manta, Guayaquil, Esmeraldas, Salinas, San Lorenzo, Santa Cruz, Machala y San Cristóbal; y, los puertos terrestres, también son ocho (8): Huaquillas, Tulcán, Macará, Lago Agrio (Sucumbíos), La Balsa (Chinchi), Puerto El Carmen (Putumayo), Tufiño y Nuevo Rocafuerte (Aguarico).

ciudadanos haitianos, al ofrecer una visa de carácter humanitario a nivel internacional, durante el período 2010 - 2016.

El fundamento teórico central de la presente tesis, es el tercer modelo de política exterior de Graham Allison (1969). Este modelo conceptual, que se encuentra dentro de la escuela de estudio sobre el Análisis de Política Exterior (APE), conocida como “*Foreign Policy Analysis*” (“*FPA*”), por sus siglas en inglés (Hudson, 2008); y, que contiene dos “olas” de pensamiento:

Los estudios de la “primera ola”, entre 1954 y 1973 (Snyder, Bruck y Sapin, 1954; Sprout, 1956; Rosenau, 1966; y, Allison ,1969 y 1971); y, los estudios de la “segunda ola”, realizados sobre las bases teóricas de la primera generación y que utilizaron tanto métodos empíricos cómo el uso de casos de estudio entre 1974 y 1993 (Hudson, 2005); Billings (1994); Breslauer (1991); Leana (1975); Gaenslen, (1992); Hart (1997); Herek (1987 y 1989); McCauley, (1989); Ripley, (1989); Semmel (1979 y 1982); Tetlock (1979); Stewart (1989); Vertzberger (1990); y, Voss (1991). Estos autores, de la “segunda ola”, influyeron notablemente en el creciente interés de estudiar la política exterior de los Estados, cómo sujetos de estudio, en la arena internacional. El uso de casos de estudio, dentro del aparato burocrático de cada uno de esos Estados, fue de gran importancia para el APE. Es notable, recalcar que la “primera ola”, entre 1954 y 1973 (Snyder, Bruck y Sapin, 1954; Sprout, 1956; Rosenau, 1966; y, Allison 1969 y 1971), se la conoce cómo el “*Groupthink*” (Hudson, 2008); y, que a los demás estudios o de la “segunda ola”, después de 1974, se los conoce cómo el “*Beyond Groupthink*” (Hudson, 2008). El presente estudio, utiliza teóricamente al tercer modelo burocrático de Graham Allison (1969) dentro del “*Groupthink*”, pero presenta elementos empíricos y cualitativos que se enmarcan dentro de los esquemas analíticos del “*Beyond Groupthink*” cómo los datos del INEC (2010 - 2016) y entrevistas a expertos en la Cancillería del Ecuador.

Otros estudios importantes sobre APE, los encontramos en autores como Rita Giacalone (2012), que estudia “la evolución del análisis de política exterior en América Latina”. Por su parte, Hey (1995), busca estudiar al APE de Estados latinoamericanos; y, utiliza a Ecuador, entre otros, cómo ejemplo de la relación que existe entre el mandatario y la política exterior. Así, después de 1998, Ecuador cambia su postura de guerra contra el Perú; y, en el año 2010, se convierte en pionero en materia de política exterior de cooperación internacional a otros Estados en necesidad, cómo analizamos en esta tesis. En general, la ayuda habitual en desastres humanitarios cómo

terremotos, ha provenido tradicionalmente de organismos de cooperación internacional cómo las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea (UE), pero no de manera bilateral cómo en el presente caso de estudio. En este sentido, la cooperación bilateral entre las Repúblicas del Ecuador y Haití, nace a partir del año 2010, cómo probaremos en esta tesis. Se fortalece, de esta manera, la idea de la relación del mandatario con la política exterior (Hey, 1995).

En el contexto de la primera generación de APE, se evidenciará cómo los intereses “parroquiales” de los diferentes actores gubernamentales (Allison 1969 y 1971), juegan un papel preponderante en las decisiones en materia de política exterior. En este sentido, es necesario analizar al individuo cómo una fuente primordial de análisis en la formulación de la política exterior de cada país. En otras palabras, el rol subjetivo-racional (Gross Stein, 2008) del individuo cómo agente de política exterior (Allison, 1969), es fundamental en su elaboración, ejecución y monitoreo al interior del Estado. En este sentido, el “actor-racional” (Gross Stein, 2008) o agente (Allison, 1969), juega un rol primordial en aplicar la política exterior; y, en este caso particular, en la emisión, aceptación o negación de la visa humanitaria “12 XI” de 2010, en la Cancillería del Ecuador.

Para definir política exterior, cómo una subdisciplina de estudio de las relaciones internacionales (Beach, 2012), se recurre a dos lineamientos: a la política exterior desde una perspectiva internacional “*per se*” (Carlsnaes, 1993; Rosenau, 1971; Hill, 2003); y, a otra perspectiva, que sostiene que su carácter depende directamente de las instituciones gubernamentales que conforman el Estado (Bruck y Sapin 1954; Sprout y Rosenau, 1966; Allison 1969 y 1971). Otras cómo Gross Stein (2008), analizan el factor subjetivo-racional en la formulación de la política exterior. Rosenau (1971), por su lado, define política exterior como “el comportamiento externo de los Estados”. Hill (2003), a su vez, define a la política exterior cómo “la suma de relaciones externas conducidas por un actor (generalmente de un Estado) en relaciones internacionales”. Allison (1969), por su parte, precisa o delimita el rol de los tomadores de decisión en materia de política exterior.

También, la tesis recurre a autores como Hey (1995), que analiza la política exterior latinoamericana; y, que, además, se enfoca en la política exterior del Ecuador particularmente. Otros como Giardini y Lambert (2011), explican que la política exterior de América Latina es más

efectiva cuando actúa en defensa de sus intereses nacionales. Por su parte, Leandro (2011), presenta las claves para comprender la política exterior del Ecuador taxativamente.

Otra perspectiva clave para esta tesis, se refleja en el pensamiento de Beach (2012: 214 - 215), que afirma que el estudio de la política exterior no es sólo empírico, sino que también puede ser analítico, explicando en parte, el carácter científico de las relaciones internacionales.

Finalmente, Putnam (1988), nos permitirá guiarnos directamente a través del hilo conductor de la presente tesis. El autor afirma que la política exterior y la política migratoria tienen un carácter de “bisagra” o de “doble nivel”.

Además, en la presente tesis, se analizan estudios de organismos internacionales y gubernamentales que presentan datos generales sobre migración (ACNUR, 2015; Banco Mundial, 2015; CEPAL, 1988, CELAG, 2105; CIA, 2015; ICTSD, 2010; OIM, 2015); y otros que presentan estudios más delimitados sobre la región de América Latina y el Caribe (OEA, 2015 y 2018; OIM, 2014; UNASUR, 2010; UNDP, 2014 y 2015). Adicionalmente, otros artículos de investigación con información más detallada sobre temas migratorios (Alarcón y Ortiz, 2018; Álvarez, 2016; Burbano, 2017; Ceja, 2105; Martínez, 2008; Pedemonte, 2017; Quiloango, 2011; Reyes de la Cruz, 2011; Ruiz y Carvajal, 2015; y, Zepeda, 2011). También se recurren a estudios sobre el tema migratorio de Haití hacia Ecuador (Basile, 2015; Burbano, 2015; Bonilla, 2018; Ceja, 2014; Campaña, 2015; Emmerich, 2015 Martínez Pizarro, 2008 y Sánchez, 2011).

Empíricamente, la tesis desarrolla un estudio de campo en base a catorce entrevistas semiestructuradas realizadas en la Cancillería ecuatoriana, que pretenden demostrar cómo la aplicación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador.

La institución a cargo de la emisión de visas “12 XI”, durante el período 2010 - 2016 fue la Cancillería del Ecuador, específicamente dentro del Viceministerio de Movilidad Humana, en la Dirección de Extranjería. Sin embargo, la entidad a cargo de canalizar la ayuda humanitaria a Haití en el año 2010, estuvo a cargo del Viceministerio de Política Exterior, dentro de la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe; particularmente, en el Escritorio Bilateral entre Ecuador y República Dominicana y sus Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal), el mismo que se encuentra dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe. Por otro

lado, hemos contrarrestado las posturas teóricas de la política burocrática frente al nivel jerárquico en la Cancillería; y, cómo sus decisiones pueden afectar el cumplimiento de la política exterior, especialmente, en la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010. En este sentido, nos interesa poder conocer cómo la toma de decisiones en el marco del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, afectó a los derechos de la comunidad haitiana en territorio ecuatoriano.

Dentro del modelo burocrático de Graham Allison (1969: 707 - 715), encontramos diferentes agentes o tomadores de decisión en materia de política exterior y que fueron identificados como “*Chiefs*”, “*Staffers*” o “*Indians*”. Estos tomadores de decisión, se encuentran a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (ver Anexo 2) cómo posibles elaboradores, ejecutores y encargados de monitorear, en todo o en parte, la correcta aplicación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010; y, de materializar o de entregar la ayuda humanitaria a grupos focales objetivos y no a migrantes de carácter económico, que pueden ser enmarcados en otras categorías migratorias de la Ley de Extranjería de 1971 y de su Reglamento de 1986.

Establecida la estrategia planteada para el estudio de campo, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación que existe entre el modelo teórico de Graham Allison de 1969 y las autoridades de la Cancillería ecuatoriana como tomadores de decisión en materia de política exterior? Además, se busca responder a tres objetivos específicos en relación con el juego de la “negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno” del mismo Allison (1969): (1) Establecer las posiciones y roles principales de los actores de política exterior; (2) Determinar los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior; y, (3) Analizar cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados. La respuesta a esta pregunta y al análisis de estos objetivos, ha sido plasmada desde los conceptos de política exterior y política migratoria, hasta la identificación particular de los actores dentro de la Cancillería del Ecuador que tienen una incidencia directa en la aplicación del modelo burocrático al caso de estudio.

La elección del corte temporal, 2010 - 2016, se fundamenta en función de tres aspectos centrales. Primero, el terremoto que arremetió en contra de la capital de Haití, Puerto Príncipe, el 12 de enero de 2010. Consiguientemente, el gobierno ecuatoriano emitió el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, que permitió la entrada de ciudadanos haitianos a su territorio hasta el 31 de enero del mismo año, concediéndoles una visa de tipo humanitaria. Segundo, en el año 2016, se concluye

con el último año calendario del período presidencial del mandatario Rafael Correa. Tercero, en este período, el Ecuador recibió una notoria “oleada migratoria” proveniente Haití desde el terremoto suscitado en 2010.

Metodológicamente, la tesis realiza un estudio cualitativo de datos obtenidos de los Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales del INEC durante el período 2010 - 2016; y, de los datos obtenidos de la Subsecretaría de Migración (2018) durante el mismo período. A esto, podemos añadir, catorce entrevistas semiestructuradas efectuadas a funcionarios a cargo de la política migratoria, vinculados al Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y a la emisión de la visa “12 XI” del mismo año. Las entrevistas se desarrollaron entre el 28 de septiembre y el 05 de octubre de 2018, dentro de la Cancillería del Ecuador, en dos Viceministerios: el Viceministerio de Política Exterior e Integración Política y el Viceministro de Movilidad Humana.

En el Viceministerio de Política Exterior e Integración Política, se buscó obtener la autorización de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe, para poder entrevistar a dos de sus dependencias: La Dirección de México, América Central y el Caribe; y, específicamente, al Escritorio bilateral del Ecuador - República Dominicana y concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal). En la misma Subsecretaría de América Latina y del Caribe, dentro de la Dirección de relaciones bilaterales con América del Sur, se entrevistó al Escritorio de cooperación bilateral del Ecuador - Brasil, por su vinculación y posibles repercusiones con el caso del puente migratorio entre Ecuador-Haití y la posible migración a Brasil (Metzner, 2014).

Dentro del Viceministerio de Política Exterior e Integración Política, en la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, se entrevistó a funcionarios de la Dirección de Extranjería, específicamente a los oficiales de visas humanitarias “12 XI”. Dentro de esta misma Subsecretaría, fue necesario entrevistar a los funcionarios de la Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanas, cuyos funcionarios también conocían sobre el tema del Decreto Ejecutivo 248 y la visa humanitaria “12 XI” de 2010.

Finalmente, dentro del Viceministerio de Movilidad Humana se entrevistó al Consultor Especial del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (ACNUR) para Ecuador, por su conocimiento técnico, y experto en el tema de visas de carácter humanitario cómo la visa “12 XI” de 2010.

Entre los funcionarios entrevistados, consta el director de México, América Latina y el Caribe; el encargado del Escritorio bilateral de cooperación de República Dominicana y sus concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal); y, funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional dentro del Viceministerio de Política Exterior. Por su parte, dentro del Viceministerio de Movilidad Humana, el grupo objetivo eran los funcionarios encargados de la emisión de la visa “12 XI” en 2010, dentro la Dirección de Visas y Naturalizaciones y dentro de la Dirección de Protección Internacional.

Además, la tesis aplica el análisis documental como técnica de investigación. Esto, a partir de la revisión de diversas fuentes teóricas relacionadas con la toma de decisiones en política exterior y política migratoria. Asimismo, se analiza fuentes empíricas a partir de los principales diarios y periódicos de circulación a nivel nacional e internacional, principalmente, para entender el escenario internacional del período 2010 - 2016.

La presente tesis busca establecer la relación entre los diferentes actores dentro de la Cancillería ecuatoriana y el tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969: 707 - 715); y, como la toma de decisiones de estos actores o agentes jerárquicos, individualmente influyen en la formulación de la política exterior. En este caso, la política internacional del Ecuador estaba enfocada en la ayuda humanitaria, pero no se materializó en la práctica, ni benefició a los grupos focales merecedores de la visa “12 XI” de 2010.

Bajo estas ideas, se establece la importancia de la presente investigación, para analizar y explicar la aplicación de la política migratoria a partir de las decisiones de los actores involucrados; y, en especial, la eficacia del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, donde la tesis evidencia la presencia de obstáculos jurídicos que afrontan los ciudadanos haitianos que emigraron a Ecuador una vez culminado el plazo establecido, es decir, aquellos que llegaron después del 31 de enero de 2010 y los que buscaron legalizarse posteriormente. Así, el presente trabajo de investigación, analiza el complicado contraste de una política exterior del Estado ecuatoriano frente a Haití, sentada sobre las bases de la problemática de la burocratización y de la legalización de la comunidad haitiana en el Ecuador.

Por lo tanto, la esencia de esta tesis, es delimitar la actuación del Ecuador dentro del tablero internacional y analizar el cumplimiento real de su normativa migratoria interna frente a la comunidad haitiana en Ecuador. Además, la presente tesis, representa una importante contribución

para los estudios de las relaciones internacionales; y, se enmarca dentro de las áreas y problemáticas de investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

En el presente estudio, no existe una diferencia entre las autoridades que toman las decisiones en materia de política exterior. Todos los rangos jerárquicos, tienen la misma incidencia en el resultado, la entrega o la negativa de la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. Cada individuo juega un rol, un papel y una agencia en la elaboración, en la ejecución y en el monitoreo de la política exterior.

El primer capítulo, establece el marco teórico fundamentado en la escuela de relaciones internacionales del (APE), que nace en la segunda mitad del siglo XX. Dentro de esta escuela de relaciones internacionales (Hudson, 2008), encontramos una subdisciplina denominada como el tercer modelo conceptual de política burocrática o de negociación en materia de política exterior de Graham Allison de 1969. Además, analizamos el efecto de los “dos niveles” o el “efecto bisagra” entre la política exterior y la política migratoria establecidos por Putnam (1998). De esta manera, llegamos a establecer que la política migratoria es parte de la política internacional del Estado ecuatoriano.

En el segundo capítulo, podemos observar que, en cuanto a las dinámicas migratorias, Ecuador presenta distintas facetas en materia de política exterior, particularmente en el contexto post firma de la paz con Perú en 1998. En este contexto, el Ecuador, tuvo un cambio radical en su política exterior, dejó de ser un Estado emisor y se convirtió en receptor de personas migrantes. Además, Ecuador se convirtió en un Estado emisor de ayuda internacional en contraposición a ser un receptor tradicional de ayuda (CELAG, 2105). Es importante señalar que, la Constitución de 2008, marcó una ruptura en cuanto al enfoque de las políticas migratorias, las cuales, se orientan desde con un determinado enfoque basado en la protección de derechos.

En el tercer capítulo, se demuestra que antes de 2010, no existe ningún evento de política exterior más relevante, entre Ecuador y Haití, que el ofrecimiento de la visa humanitaria internacional “12 XI” y la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Estudiamos cómo los conceptos de política exterior y de política migratoria se modificaron después de la Constitución de 2008 y tuvieron impactos en la comunidad internacional, especialmente en Haití después del ofrecimiento de una visa humanitaria por 5 años en Ecuador. Frente a este escenario nacional e

internacional introducimos el estudio del “diáspora haitiana” (Campaña, 2015) o de la “oleada migratoria” desde Haití a Ecuador, demostrando a través de los datos del INEC (2018) y de la Subsecretaría de Migración (2018), el saldo migratorio exacto de entradas y salidas de ciudadanos a Ecuador por tres puertos o vías inmigratorias: aéreas, terrestres y marítimas. Estos datos son tan exactos, que incluyen, inclusive, puertos de entrada cómo puentes fronterizos, entradas de mar y otros tan notorios como el puente de Rumichaca con Colombia o de Huaquillas con Perú.

El presente capítulo, contiene datos empíricos relevantes para el caso de estudio de la presente tesis. Se realiza un recuento de cada uno de los anuarios del INEC (2018), desde el año 2010 hasta el año 2016, revisando todos los puntos de entrada internacionales del Ecuador usado por los migrantes haitianos para poder llegar cifras objetivas y específicas sobre la migración de Haití a Ecuador. Esto, con la finalidad de encontrar la efectividad del Decreto Ejecutivo 248 de 2010; y, las implicaciones de los diferentes roles de los funcionarios de la Cancillería sobre los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos.

Al realizar un repaso sobre la “oleada migratoria” de Haití a Ecuador, durante el período 2010 - 2016, encontramos a primera vista, que las mayores entradas y salidas de ciudadanos haitianos a Ecuador, se han producido por vía aérea y muy pocas por vía terrestre o marítima. Además, que la “amnistía migratoria” que otorgó Ecuador a los ciudadanos haitianos afectados por el terremoto de 2010, en el marco del ALBA, se convirtió en una enorme “oleada migratoria” de decenas de miles de personas. Los datos muestran cómo después de la oferta internacional del año 2010 (El Comercio, 2010), la República del Ecuador se convirtió en el destino de acogida de ciudadanos haitianos, cómo país emisor de ayuda humanitaria y receptor de migrantes.

Finalmente, el cuarto capítulo contiene datos de campo obtenidos cómo resultado de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Cancillería del Ecuador, dentro del Viceministerio de Política Exterior y del Viceministerio de Movilidad Humana. Estas entrevistas, establecen cómo sus roles dentro de la Cancillería, tuvieron en alguna medida, un impacto dentro de la emisión de la visa humanitaria “12 XI” promulgada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Para esto se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas a distintos funcionarios dentro de los diferentes Viceministerios y Subsecretarías relacionadas con la elaboración, aplicación o monitoreo del Decreto Ejecutivo 248; y, específicamente en la entrega o en la negativa de la visa “12 XI” de 2010.

Este capítulo gira en torno a tres interrogantes centrales, vinculadas al modelo de política burocrática de Allison (1969): (1.) ¿Qué posiciones y roles juegan los principales de los actores de política exterior?; (2.) ¿Cuáles son los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior?; y, (3.) ¿Cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados?

Las posiciones y los roles que juegan los principales actores de política exterior dentro del modelo burocrático de Graham Allison (1969), nos permitirán identificar cuáles son los diferentes actores dentro la Cancillería del Ecuador en torno al Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y la visa humanitaria “12 XI” del mismo año.

Los intereses particulares y políticos, dentro del modelo burocrático (Allison, 1969: 707 - 715), de los denominados: “*Chiefs*”, “*Indians*” y “*Staffers*”, son los encargados de elaborar la política exterior de los Estados Unidos de Norteamérica. Las decisiones de los diferentes agentes de política exterior pueden, de esta manera, ser identificados. Además, podremos establecer cómo las diferentes posturas ideológicas, políticas y jerárquicas, pueden afectar a derechos migratorios. De esta manera, los roles de los agentes de la política exterior y de los diferentes agentes migratorios tienen un impacto sobre la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010.

En efecto, los diferentes actores jerárquicamente establecidos, pueden tener diferentes posturas; y, por ende, pueden obtenerse resultados diferentes a los establecidos en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010. La emisión formal de una visa “12 XI” por 5 años, conlleva un proceso interno de toma de decisiones. La política exterior del Ecuador en el período 2010 - 2016, establecía la ayuda humanitaria ofertada internacionalmente y estaba manifestada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y en la emisión de la visa “12 XI”. Pero, finalmente, las decisiones de los diferentes agentes de migración y de los diferentes actores de gobierno, frente a sus posturas ideológicas, políticas o particulares (Allison, 1969: 707 - 715), implican resultados.

Uno de los hallazgos más relevantes que se desprenden de las entrevistas, fue el hecho de que el Decreto Ejecutivo 248, prácticamente tuvo sólo 19 días de aplicación antes de los efectos retroactivos del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Otro hallazgo, consiste en que los requisitos para la obtención de la visa “12 XI” de los ciudadanos haitianos, que llegaron entre el 12 de enero de 2010 tras la oferta internacional de visa; y, el 31 de enero de 2010 acorde al Decreto Ejecutivo 248 de 2010, eran imposibles de obtener después del terremoto de Puerto Príncipe en 2010.

Consecuentemente, la visa humanitaria “12 XI” no fue entregada masivamente por el Estado ecuatoriano en 2010 y miles de migrantes quedaron marginados en la ilegalidad.

Una sección final de la tesis, contiene las conclusiones, en dónde se analizan los hallazgos y contradicciones encontrados en cada capítulo para poder discutir y reflexionar sobre los mismos.

La principal motivación para realizar esta investigación, se vincula con la experiencia profesional adquirida como asesor jurídico, dentro del proyecto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de la Cancillería del Ecuador en el año 2012. Esto, de la mano con el patrocinamiento legal particular, de más de 256 casos inmigratorios de ciudadanos haitianos, que presenté a la embajada de Haití en la ciudad de Quito en 2014, esbozaron la realidad de la migración de la “oleada migratoria” a Ecuador. Principalmente, se buscó identificar cómo la toma de decisiones por parte del gobierno ecuatoriano, tanto en materia de política exterior y en política migratoria interna, pudieron afectar los derechos de aquellos migrantes que buscaron ampararse en una visa internacional de protección humanitaria. Es así, que decidí analizar las respuestas por parte de las autoridades del Estado ecuatoriano, en relación con la emisión de la visa humanitaria “12 XI” promulgada en el Decreto Ejecutivo 248, frente a las solicitudes de decenas de miles de ciudadanos haitianos marginados legalmente durante el período 2010 - 2016.

CAPÍTULO I:

La toma de decisiones de política exterior cómo política migratoria

Introducción

La toma de decisiones, en materia de política exterior, ha sido estudiada desde el “*Groupthink*” o “primera ola”; y, desde el “*Beyond Groupthink*” o “segunda ola”, dentro del Análisis de Política Exterior conocido como APE (Hudson, 2008). Estos estudios de política exterior, buscan establecer los responsables detrás de la toma de decisiones, que, en muchos casos, son de aplicación directa e inmediata de los funcionarios que tienen tanto un contacto directo con embajadores y delegados de otros países, como con los grupos focales de atención prioritaria cómo refugiados, asilados y solicitantes de una visa humanitaria cómo la “12 XI” de 2010.

El presente capítulo, tiene como objetivo estudiar la perspectiva de la política burocrática de Graham Allison (1969: 707 - 715), dentro del Análisis de Política Exterior (APE) y su contenido cómo subdisciplina de las relaciones internacionales (Beach, 2012: 3). Ello, a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la aplicación del modelo teórico de Graham Allison de 1969 y las autoridades de la Cancillería ecuatoriana, como tomadores de decisión, en materia de política exterior?

Para responder a esta pregunta, el capítulo discutirá sobre el modelo burocrático de Graham Allison (1969), con el fin de aplicar sus principales lineamientos al caso empírico de estudio, relacionado con la emisión de visas “12 XI” de carácter humanitario a ciudadanos haitianos en Ecuador. Para ello, debemos tomar en consideración dos puntos esenciales: En primer lugar, la política exterior del Ecuador frente al llamado internacional humanitario a la comunidad haitiana de establecerse en el país; y, en segundo lugar, las medidas adoptadas por parte de las autoridades del Estado frente al modelo de toma de decisiones burocráticas. Para tal efecto, se buscará definir política exterior y política migratoria. Esto nos permitirá entender el juego de “bisagra” o de los “dos niveles” de Putnam (1988: 427 - 428), adoptado de la filosofía de la teoría del comportamiento de Richard Walton y Robert McKersí aplicándola a las relaciones internacionales (Putnam, 1988: 433), en dónde: “la suposición de un actor unitario a menudo es radicalmente engañosa” (Putnam, 1988: 433); y, por ende, es necesario el conjunto de actores individuales para poder negociar en política exterior (Allison, 1969). En este sentido, Putnam (1988: 433), explica

“cómo las autoridades estatales a cargo de formular la política exterior juegan simultáneamente en dos niveles, tanto en un plano interno cuanto en un plano internacional”. La política exterior puede ser considerada como un proceso de toma de decisiones¹¹ (Putnam, 1988: 434) que actúa sobre las autoridades del Estado (Allison, 1969: 690 - 691; Carlsnaes, 1992: 114); y, sobre la política migratoria en general. La toma de decisiones de las autoridades estatales en materia de política exterior, influye directamente en la aplicación de políticas internacionales en el ordenamiento interno.

Desde esta perspectiva, la política burocrática propuesta por Allison (1969: 707 - 715), plantea un análisis sobre el comportamiento de diferentes actores o “*role players*” que influyen directamente en la toma de decisiones en materia de política exterior (Allison, 1969:690-691). En este sentido, analizaremos cómo la toma de decisiones desde diferentes jerarquías de mando, al negociar dentro del gobierno nacional, generan resultados o “*outcomes*” de la política exterior¹² cómo un resultado de actividades individuales. En el caso de estudio, nos centramos en analizar y comprender la política burocrática al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana frente a los ciudadanos de nacionalidad haitiana en el período 2010 - 2016. Ello, en la dimensión del otorgamiento de la visa “12 XI” en el Decreto Ejecutivo 248 de 09 de febrero 2010.

Ahora, una vez que se ha enunciado la perspectiva teórica principal de la tesis, nos enfocamos en una idea primordial y que constituye una herramienta para descifrar el juego de los “dos niveles” de la política exterior como política migratoria (Putnam, 1988), frente al modelo burocrático de Graham Allison (1969), en el cual se analiza el papel de las autoridades como lo definiremos a lo largo de este capítulo. Estas autoridades, juegan un papel de agentes en la formulación de la política en el plano nacional e internacional. En efecto, esto conlleva a ciertas contradicciones de la política exterior frente a la política migratoria. Este paradigma es frecuente; y, uno de sus mejores ejemplos lo encontramos en la emisión de visas por parte de las Direcciones

¹¹ Al respecto Putnam (1988:434), asegura que: “La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse como un juego de dos niveles. A nivel nacional, los grupos nacionales persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos extranjeros. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones centrales, ya que sus países siguen siendo interdependientes, pero soberanos”.

¹² Graham Allison (1969: 689) propone analizar desde el caso de estudio de la crisis de los misiles de Cuba de 1962.

de Extranjería a nivel mundial. Este fenómeno burocrático-migratorio internacional, que explicamos previamente, lo encontramos frente a la emisión de la visa “12 XI” en el Decreto Ejecutivo 248 de 09 de febrero 2010, que limitaba la posible entrada masiva de haitianos hasta el 31 de enero de 2010¹³.

En este capítulo, se analizará y se definirá conceptualmente al modelo de Graham Allison (1969: 707 - 715), para poder contrarrestarlo con el rol de los tomadores de decisiones en el caso particular de la emisión de la visa “12 XI” de 2010. En primer lugar, definiremos los conceptos de política exterior y de política migratoria para poder entender al modelo burocrático de Graham Allison (1969) en su totalidad. En segundo lugar, estudiaremos la escuela de relaciones internacionales del Análisis de Política Exterior (APE) y su relación con el modelo burocrático (Allison, 1969). En tercer lugar, aplicaremos las ideas de “doble nivel” o de “bisagra” de política exterior en la toma de decisiones (Putnam, 1988). Finalmente, presentaremos todos los elementos del modelo burocrático (Allison, 1969) y examinaremos la toma de decisiones, cómo elemento subjetivo de actores racionales en la política exterior.

1.1 Debates teóricos y conceptuales sobre política exterior y política migratoria

1.1.1 Política exterior

La política exterior es una subdisciplina de estudio de las relaciones internacionales. Existen definiciones que buscan entender a la política exterior desde una perspectiva internacional y otras definiciones que sostendrán que su carácter depende directamente de las instituciones gubernamentales que conforman el Estado. En el ámbito internacional, se define simplemente a la política exterior como “el comportamiento externo de los Estados” (Rosenau, 1971). Frente a este escenario, el “comportamiento externo” conlleva que la toma de decisiones sea realizada por parte de actores legitimados dentro de un sistema jerárquico estatal establecido. Estos actores, son analizados por Allison (1969: 707 - 715) para definir su rol dentro del modelo burocrático y su

¹³ Todos los ciudadanos haitianos que acudieron al llamado internacional del Ecuador para la obtención de la visa humanitaria “12 XI”; y, que entraron a territorio nacional desde el 1 de febrero de 2010 en adelante (8 días antes de la promulgación del Decreto Ejecutivo 248), ya no pudieron acceder a la ayuda humanitaria ofrecida internacionalmente.

importancia en la elaboración subjetiva-racional (Gross Stein, 2008) de la política exterior. Para poder entender nuestro caso de estudio, utilizaremos las concepciones de política exterior de algunos autores. Por ejemplo, Hey (1995), afirma que dentro del “nuevo orden mundial”, la política exterior latinoamericana juega un papel primordial en la hegemonía de Estados Unidos; y, que, por esta razón, es clave el estudio de la política exterior. Hey (1995), analiza el caso del Ecuador y afirma que “el comportamiento de su política exterior depende directamente de la ideología presidencial” (Hey, 1995: 8). Además, respecto a la situación del Ecuador, asegura que “la política exterior se limita a la satisfacción de necesidades básicas por la crisis económica” y “a resolver sus conflictos fronterizos” (Hey, 1995: 8). Esto, después de analizar la política exterior (Hey, 1995: 67 - 77) de los presidentes Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado (1979 - 1984), León Febres Cordero (1984 - 1988), Rodrigo Borja (1988 - 1992) y Sixto Duran Ballén (1992 - 1996). Acorde a Hey (1995: 77): “Roldós, Hurtado y Borja se encontraba asociados con partidos populistas y de centro izquierda”; y, por su parte, afirma que: “Febres Cordero y Duran Ballén era líderes de partidos conservadores”. Por su parte, Zepeda (2007) asegura que durante el gobierno de Rafael Correa (gobierno que se enmarca en el período 2010 – 2016), se ha propuesto promover una “nueva agenda de política exterior”, que está basada en “una serie de principios enunciados en diversos documentos programáticos que incluyen entre sus prioridades la integración latinoamericana, la recuperación de la soberanía y la diversificación de las relaciones comerciales” (Zepeda, 2007: 114).

Sobre las “claves para comprender la política exterior del Ecuador”, Leandro (2011: 124), en su estudio, afirma que “no existe una política exterior de Estado sino de gobierno; porque generalmente no responde a los intereses generales de la mayoría de la población sino al grupo que detenta el poder. A su vez, se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. En un sentido mucho más estricto, Beach (2012: 214 - 215), afirma que el estudio de la política exterior no es únicamente empírico, si no que “se puede utilizar modelos analíticos para entender eventos y teorías que reflejan la inequidad social en el mundo”. En otras palabras, la política exterior puede ser analizada científicamente para cuantificar cualquier evento específico (Beach: 2012). Según el mismo Beach (2012), citando a Hill (2003), se define a la política exterior cómo “la suma de relaciones externas conducidas por

un actor (generalmente de un Estado) en relaciones internacionales”¹⁴. Estas “relaciones externas”, deben ser conducidas por un actor o un grupo de actores que tomarán decisiones. Frente al modelo de Alison (1969: 707 - 715), el actor racional subjetivo o el grupo de actores, serán los responsables de la toma de decisiones en materia de política exterior. En este sentido, se puede contrarrestar a “los eventos de política exterior que pueden ser estudiados científicamente” (Beach, 2012) frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010. Al respecto Beach, citando a White (1989), afirma que la política exterior se basa en la actividad gubernamental realizada por medio de relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados, en el sistema internacional¹⁵. En un sentido estricto, la política exterior debería ser estudiada empíricamente para pronosticar posibles eventos de política exterior (Andriole, 1975). Finalmente, Rosenau (1971), citado por Beach (2012), define política exterior de una manera muy simple y sencilla cómo “el comportamiento externo de los Estados”¹⁶ (Beach, 2012). Finalmente, Aggestam (2012: 464 - 467), presenta un análisis desde la política exterior europea, que no se enfoca en las concepciones internas y externas (“*inside-outside*”) del Estado y se apoya únicamente en los beneficios del tratado de Lisboa de 2007.

Ahora bien, para entender el contexto en que se inscribe la presente investigación, cualquier concepto de política exterior debe tomar en consideración, que las políticas exteriores de América Latina y el Caribe son más efectivas en defensa de sus intereses nacionales¹⁷ (Giardini y Lambert, 2011: 1). Por ejemplo, durante el período de estudio 2010 - 2016, podemos contrarrestar la postura del Ecuador frente a Haití en el contexto latinoamericano. Según Giardini y Lambert (2011: 2), existe una política exterior “deseable” y otra “alcanzable”. Por su parte, Warwick (1967: 1)¹⁸ afirma que existe una política exterior que se encuentra entre el “pragmatismo y la ideología”. La oferta internacional del Ecuador de emitir una visa humanitaria, fue ideológicamente planteada

¹⁴ Texto original en inglés: “*The sum of external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations*”.

¹⁵ Texto original en inglés: “*Foreign policy according to White is ‘government activity conducted with relationships between state and other actors, particularly other states, in the international system’*”.

¹⁶ Texto original en inglés: “*The external behavior of states*”.

¹⁷ Estos autores defienden su postura teórica desde la ideología de los gobiernos y el pragmatismo o los efectos prácticos en las decisiones de política exterior.

¹⁸ Al respecto Warwick (1967:1) expone: “El estudio comparativo de política exterior es tanto posible como deseable, y que las ciencias del comportamiento, especialmente la sociología, la psicología y la antropología, pueden hacer una valiosa contribución a este campo”.

desde la postura del gobierno en 2010. Pero, fue radicalmente detenida en febrero del mismo año al prevenir futuras oleadas migratorias.

De otro lado, la política o negociación “*per se*” de la política exterior, en el sentido más amplio (Hill, 2003: 25), puede ser entendida desde dos variables de análisis: (1) quién obtiene qué de las acciones de política exterior; y, (2) qué sucede cuando colisionan los valores de comunidades separadas. Hill (2003: 43), sostiene que: “la política interna produce presiones para una mayor democracia en la política exterior, pero esto no significa que la “eficiencia” sea menos valorada. De hecho, la mayoría de los ciudadanos probablemente clasifiquen la eficiencia más alta en el sentido de que quieren que su gobierno defienda sus intereses de manera efectiva en el exterior, y solo quieren involucrarse en tiempos de crisis”. Por su parte, (Beasley et al., 2012: 1 - 10), aseguran que la política exterior enfrenta un constante cambio social-estructural que puede conllevar a concepciones y definiciones más amplias, basándose en su estudio comparado. En este sentido, el estudio de los factores domésticos (Beasley et al., 2012: 1 - 10) y los factores internacionales pueden afectar el comportamiento del Estado (Beasley et al., 2012: 1 - 10).

En el presente estudio, la política exterior es analizada desde la perspectiva de la toma de decisiones adoptadas por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, frente a repentina emisión y corte de las visas de carácter humanitario “12 XI”, que conllevaron a que más de 53,000 ciudadanos haitianos (INEC, 2018) ingresaran en el Estado ecuatoriano en el período 2010 - 2016. Bajo estas ideas, es necesario analizar qué constituye la política exterior y la política migratoria interna, frente al fenómeno mundial de movilidad humana y de las migraciones internacionales en el contexto de la presente tesis.

1.1.2 Política migratoria

Las migraciones internacionales, constituyen una subdisciplina de análisis dentro de las relaciones internacionales. Para esta investigación, la política migratoria es analizada desde la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010 por parte de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este marco, la tesis plantea un debate entre los migrantes que buscaban la protección internacional humanitaria ofrecida a causa del terremoto en Puerto Príncipe, Haití en 2010 (Diario “ABC”, 2012 y “El Diario”, 2016); los migrantes económicos que vinieron después

(Diario “El Comercio”, 2016 y “El País”, 2015); y, los que pensaron en Ecuador como un puente internacional (Diario “El Hoy”, 2012 y “MDZ, Mundo”, 2014). Sin diferenciar el origen o el destino, en todos los casos, podemos observar que la migración es un hecho social, el cual, consiste en uno de los principales temas de la agenda global en el siglo XXI.

Tenemos que tomar en consideración, que la migración internacional se genera a nivel mundial por diversas razones. Por eventos relacionados al cambio climático, aspectos sociales y económicos, guerras y conflictos armados, entre las principales. El mundo globalizado enfrenta cada día un mayor reto económico, social y político: «la movilidad humana». Este fenómeno, a escala mundial, genera flujos migratorios cada vez más intensos (en volumen y en una diversidad de países), generando problemáticas globales como fue enunciado. La «migración neta», representada por: “la cantidad total de inmigrantes menos la cantidad anual de emigrantes, incluidos los ciudadanos y los no ciudadanos” (Banco Mundial, 2015), muestra cifras alarmantes. En el período 2010 a 2014, Estados Unidos recibió la suma de más de cinco millones de inmigrantes (Banco Mundial, 2015); mientras India, constituye el mayor flujo migratorio al exterior con cerca de dos millones trescientas mil personas (Banco Mundial, 2015). Estos datos parecen irrelevantes frente a la población de grandes países receptores o emisores; pero, genera controversias en la aplicación de los derechos humanos.

De otro lado, en el contexto de los países de América Latina y el Caribe, debemos recalcar que: “La región latinoamericana se ha establecido firmemente en el escenario internacional, y avanza en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en el crecimiento económico y la estabilidad financiera” (UNDP, 2015). Esto indudablemente ha generado cambios en la «migración neta», aunque todavía existe un mayor número de países que son receptores de inmigrantes (Banco Mundial, 2015). Por ejemplo, México es el país con mayores problemas migratorios (OEA, 2015); y, con mayores problemas de discriminación según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 2015). Por su parte, Venezuela, a pesar de sus problemas económicos vigentes, extraordinariamente, es un país receptor con cerca de medio millón de migrantes dentro del período 2010 a 2014 (Banco Mundial, 2015). Pero sin lugar a duda, uno de los más significativos casos de migración espontánea dentro de la región latinoamericana, se genera en el año 2010 después del terremoto ocurrido a pocos kilómetros de Puerto Príncipe en Haití. La «migración neta» de haitianos, alcanzó casi doscientos mil emigrantes desde 2010 (Banco Mundial, 2015), la cual tiene que ser contrarrestada con sus rangos poblacionales que no son superiores al millón setecientos

mil, de ambos sexos, entre los veinticinco y cincuenta y cuatro años (CIA, 2015). Aunque los estudios del Banco Mundial sobre Ecuador, demuestran un crecimiento negativo en su «migración neta» (Banco Mundial, 2015), este país ha acogido a muchas nacionalidades dentro de su territorio, una de ellas, la migración haitiana. La famosa denominada “diáspora haitiana” (Campaña, 2015) conmocionó a la sociedad internacional que reaccionó con diversos programas de cooperación internacional (Campaña, 2015). Uno de los ejemplos de cooperación por parte de las Naciones Unidas fue la MINUSTAH¹⁹ (Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití), desde el año 2004 hasta el 15 de octubre de 2017 (ONU, 2018). Según, el profesor Norberto Emmerich (2015): “Antes del terremoto del año 2010 la situación en Haití ya era complicada. Los efectos combinados de la crisis económica mundial, la crisis alimentaria en el país y la temporada de huracanes a partir de agosto del año 2008, habían producido graves contratiempos”. Por su parte, afirma que: “La crisis económica mundial impactó fuertemente en la economía haitiana ya que el 40% del PBI del país se nutre de las remesas de los trabajadores emigrados” (Emmerich, 2015).

Por otro lado, la movilidad humana es “un hecho social vinculado con el ejercicio del derecho humano de la libertad de circulación” (OIM, 2015). Los migrantes a nivel global, atraviesan diversas limitaciones, sea por razones religiosas, sociales o culturales; generándose así, un sinnúmero de violaciones a sus derechos. Bajo estas premisas, podemos afirmar que la migración es un fenómeno político y jurídico que pone en alerta al sistema internacional. También podemos observar que existen diferentes tipos de migraciones. Una de ellas, está representada por migrantes económicos y otra por personas que buscan protección internacional humanitaria. Dentro de este tipo de migración mixta, podemos observar que los migrantes haitianos en Ecuador, materia del presente estudio, encajan dentro de ambas categorías (ACNUR, 2011).

En este sentido, podemos identificar los dos tipos de migrantes que identificamos previamente y que son los elementos subjetivos de la presente tesis. Más adelante analizaremos la cantidad total de haitianos que ingresaron a Ecuador durante el período 2010 - 2016, frente a la emisión de visas humanitarias “12 XI”, durante su corta duración de 19 días en enero de 2010

¹⁹ La MINUSTAH o Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, se estableció el 01 de junio de 2004 por la RESOLUCIÓN S/RES/1542 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

(Decreto Ejecutivo 248), para frenar una oleada masiva de migrantes de Haití (Campaña, 2015) con más de 50,000 entradas para 2016 (INEC, 2018).

El debate migratorio entre la migración económica y la migración humanitaria de la población haitiana a Ecuador, sostiene dos tipos de migrantes: (1) aquellos que tienen el deseo o de la voluntad de migrar por razones ajenas a su propia voluntad (visa humanitaria “12 XI” de 2010); y, (2) aquellos que tienen el deseo de domiciliarse voluntariamente en Ecuador (visas de carácter económico con excepción de otra tipo de visas establecidas en la reciente Ley de Movilidad Humana de 2017²⁰, buscando mejores condiciones de vida (OIM, 2014). En la presente tesis analizamos únicamente aquellos migrantes que se amparaban en la visa “12 X” de 2010 bajo el Decreto Ejecutivo 248 de 09 febrero del mismo año.

Por su parte, Ramírez y Herrera (2008: 117 - 135) afirman, en base al concepto de comunidad internacional migrante en América Latina, que: “los pensadores de la migración transnacional dieron nuevas perspectivas de análisis para dejar de ver a las comunidades en términos duales como emisoras y receptoras” (Ramírez y Herrera, 2008: 122). Bajo estos preceptos, la migración del Ecuador en el período 2010 - 2016, cambió de ser una comunidad internacional emisora de migrantes a una comunidad internacional receptora de migrantes.

De la misma manera, Soledad Álvarez (2016: 155), se refiere a los retos y peligros que puede tener la migración internacional y afirma sobre el tema: “la migración irregularizada se ha convertido en una de las dimensiones más mediatizadas y politizadas de la dinámica migratoria contemporánea. Recurrentemente los medios muestran una supuesta crisis migratoria en las zonas fronterizas” (Álvarez, 2016: 155). A su vez, asegura que: “desde 2008 ha existido una transformación del Ecuador como un espacio de tránsito usado por migrantes extra-continetales caribeños (cubanos, haitianos y dominicanos particularmente)” (Álvarez, 2016: 163). En este sentido, podemos ver cómo a pesar de los riesgos que puedan tener los migrantes al viajar a un nuevo país, migran a pesar de poder caer en la ilegalidad y correr riesgos, cómo lo afirma Álvarez

²⁰ Al respecto el Embajador GY (Véase Listado de Entrevistados al final de las Referencias Bibliográficas) afirma lo siguiente: “Hay dos momentos que tenemos que considerar en lo que respecta a situación migratoria. Una anterior con la vieja ley de asuntos migratorios de los años setentas; y, otra con la nueva ley de hace par de años. Anteriormente con la vieja ley, teníamos un carácter migratorio más bien de carácter restrictivo y actualmente tenemos una ley bastante más amplia que considera inclusive la ciudadanía universal, dónde damos muchas facilidades a los ciudadanos de determinados países del continente especialmente aquellos que provienen del Mercosur”.

(2016). Podemos observar, cómo a pesar de los riesgos, los migrantes caribeños cómo cubanos, haitianos y dominicanos, no han dejado de venir a Ecuador desde el año 2008 (Álvarez, 2016).

Ahora, una vez entendido el debate en torno a los ciudadanos haitianos que migraron a Ecuador en 2010, contrarrestaremos lo planteado por parte de la política migratoria frente a la política exterior. A continuación, encontraremos el debate filosófico en torno a la política exterior que se traduce en política migratoria.

1.1.3 Política migratoria y política exterior: el juego de los dos niveles

Una vez estudiados los conceptos y debates doctrinarios en torno a política exterior y política migratoria y su relación al caso de estudio, podemos entender el juego de “bisagra” o de los “dos niveles” de Putnam (1988: 427 - 428), adoptado de la filosofía de la teoría del comportamiento de Richard Walton y Robert McKersí, aplicándola a las relaciones internacionales (Putnam 1988: 433), en dónde: “la suposición de un actor unitario a menudo es radicalmente engañosa” (Putnam 1988: 433); y, por ende, es necesario el conjunto de actores individuales para poder negociar en política exterior (Allison, 1969). En este sentido, Putnam (1988), en dónde explica “cómo las autoridades estatales a cargo de formular la política exterior juegan simultáneamente en dos niveles, tanto en un plano interno cuanto en un plano internacional”. La política exterior puede ser considerada como un proceso de toma de decisiones²¹ (Putnam, 1988: 434) que actúa sobre las autoridades del Estado (Allison, 1969: 690 - 691; Carlsnaes 1992: 114) y sobre la política migratoria en general.

La toma de decisiones de las autoridades estatales, en materia de política exterior, influye directamente en la aplicación de políticas internacionales en el ordenamiento interno. Bajo estas prerrogativas, buscamos establecer cómo los “dos niveles” o el “efecto bisagra” de Putnam (1998),

²¹ Al respecto Putnam (1988: 434), asegura que: “La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse como un juego de dos niveles. A nivel nacional, los grupos nacionales persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos extranjeros. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones centrales, ya que sus países siguen siendo interdependientes, pero soberanos”.

nos pueda ayudar a entender como la política exterior, al ofrecer ayuda humanitaria a Haití por parte del Ecuador, pueda establecerse cómo política migratoria de Estado al emitir visas de carácter humanitario denominadas “12 XI” por el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Esta toma de decisiones, que tiene una influencia humanitaria de carácter internacional, puede ser analizada desde la perspectiva del tercer modelo conceptual de política exterior de Graham Allison (1969). Este modelo nos permitirá identificar los actores de política exterior dentro de la Cancillería ecuatoriana y cómo sus decisiones en materia de política exterior se pueden convertir en la materialización de derechos, al emitir una visa humanitaria desde 2010 hasta el 2016. Para poder cumplir con este objetivo, en primer lugar, vamos a discutir los orígenes teóricos del modelo burocrático.

1.2 La política exterior y el modelo burocrático: La escuela de análisis de política exterior (APE) y el tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969)

La escuela de estudio, conocida como “*Foreign Policy Analysis*” (FPA por sus siglas en inglés) o Análisis de Política Exterior (APE), consiste en una subdisciplina de estudio de las relaciones internacionales (Beach, 2012). Dentro de esta escuela de las relaciones internacionales, encontramos el tercer modelo conceptual de política exterior de Graham Allison (1969) como la teoría seleccionada para la presente tesis. Este tercer modelo conceptual burocrático de política exterior de Graham Allison (1969), será aplicado para comprender como se adoptan las decisiones de política migratoria al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Para entender esta perspectiva teórica (Allison, 1969), se deben analizar las fuentes teóricas y conceptuales que nutrieron las reflexiones sobre el APE. Entre los principales estudios encontramos dos generaciones que formulan el APE (Hudson, 2008). Los estudios entre 1954 y 1973 (Snyder, Bruck y Sapin (1954); Sprout, (1956); Rosenau, (1966), Allison (1969 y 1971); y, los estudios realizados sobre las bases teóricas de la primera generación entre 1974 y 1993. Estas dos generaciones: “*Groupthink*” y “*Beyond Groupthink*”²², deben ser tomadas en consideración

²² Para Hudson (2008): “*Groupthink* se convierte en un resultado de varios posibles en el trabajo de Charles F. Hermann (1978). Hermann clasifica los grupos según varias dimensiones (tamaño, rol de líder, reglas de decisión, autonomía de los participantes del grupo) y puede hacer predicciones generales sobre el posible resultado de las deliberaciones en cada tipo de grupo. El trabajo de la segunda ola movió "más allá del pensamiento grupal" para refinar y ampliar nuestra comprensión de todos los procesos grupales.”

para el estudio del modelo de política exterior de Allison (1969). En los estudios de la primera generación (dentro del “*Groupthink*”), Allison (1969 y 1971) busca explicar cómo el actor subjetivo puede influir en la construcción de la política exterior. Dentro de los estudios de segunda generación de Allison (1969), encontramos a los avances planteados desde 1954 a 1973 (Hudson, 2005:7).

Dentro de los estudios de la “primera ola”, entre 1954 y 1973 (Hudson, 2008), sobre APE, uno de los más conocidos y más relevantes encontramos los estudios de Allison (1969). Posteriormente, existe una “segunda oleada” de estudios de segunda generación que trabajan sobre estas bases y se desarrolla en el período 1974 - 1993 (Hudson, 2008). Según Herrera-Vinelli (2012, 21 y 31 - 33), los estudios de “segunda generación”, tienen como “objetivo desarrollar nuevas contribuciones al campo de las políticas burocráticas”. Por su parte, Hudson (2008) destaca la importancia del “*factor humano*” en la política internacional. También menciona que la agencia-humana o “*human-agency*”, en relaciones internacionales, caracteriza el estudio de la política exterior. Esta capacidad de “agencia”, según Hudson (2008), se configuró entre los líderes de naciones primarias que se preocupaban en las relaciones exteriores. El APE, según Hudson (2008), empieza así, en esta interesante relación internacional. Al respecto Hudson, (2005:6) citando a Snyder, Bruck y Sapin (1954:53), para analizar a diferentes actores por debajo del nivel estatal, asegura que:

“Nos adherimos al Estado-nación como el nivel fundamental de análisis, sin embargo, hemos descartado el Estado como una abstracción metafísica. Al enfatizar la toma de decisiones como un enfoque central, hemos proporcionado una forma de organizar los determinantes de la acción en torno a aquellos funcionarios que son arte para la sociedad política. Se considera que los responsables de la toma de decisiones operan en entornos de doble aspecto, de modo que factores internos y externos aparentemente no relacionados se relacionan en las acciones de los que toman las decisiones. Hasta ahora, las formas precisas de relacionar los factores internos no se han desarrollado adecuadamente”.

Esta afirmación de Hudson (2005: 6), es muy importante puesto que enfatiza la necesidad de notar la diferencia entre los factores internos o externos de los actores que darán como resultado “*outcomes*” o resultados de política exterior, frente la toma de decisiones, en materia de política exterior. Hudson (2005: 6), específicamente, asegura sobre el APE que: “La toma de decisiones se veía mejor como un “comportamiento organizacional”, según el cual, los determinantes básicos serían las esferas de competencia de los actores involucrados, la comunicación, el flujo de

información, y las diversificaciones de los diversos actores. Las explicaciones deseables serían tanto multicausales como interdisciplinarias”²³.

En el caso del estudio de Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin (1954), “*The decision-making approach to the study of international politics*”, podemos determinar que constituye el primer artículo de la escuela APE (Hudson, 2008), que intenta conceptualizar la formulación de política exterior y los diferentes procesos que existente en la política internacional (Snyder, Bruck y Sapin, 1954: 199). En este ensayo científico, sobre el estudio de relaciones internacionales, se enfoca primordialmente en las acciones, y las interacciones entre entidades políticas denominados Estados (Snyder, Bruck y Sapin, 1954: 199). Los autores (Snyder, Bruck y Sapin, 1954: 199), simbolizan la acción del Estado frente a “variables internas” que generan diferentes resultados en la formulación de la política exterior (Snyder, Bruck y Sapin, 1954: 203).

Por su parte, Harold y Margaret Sprout (1956), en su artículo: “*Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*”, el cual, explica dentro del contexto de la política internacional, determinadas “hipótesis generales” dentro del comportamiento humano de una mano; y el ambiente político, “*milieu*” o “*environment*”²⁴ de otra (Sprout, 1956: 211). Estas dos caras de la misma moneda, constituyen eventos futuros de política exterior que pueden ser estudiados mediante las capacidades de “acción y reacción” entre los Estados (Sprout, 1956: 211). En contraste con Snyder, Bruck y Sapin (1954), Harold y Margaret Sprout (1956), buscan analizar cómo “fuerzas políticas y estrategias militares” (Sprout, Harold y Margaret, 1956: 211) se relacionan en el campo de las relaciones internacionales. Harold y Margaret Sprout (1956) estudian cómo el ambiente político, “*milieu*” o “*environment*”, afecta la formulación de la política exterior entre entidades políticas o Estados.

En estos documentos, encontramos un marco referencial para el estudio de la política exterior que es analizada posteriormente por Rosenau (1966), en “*Pre-theories and theories of foreign policy*”, el cual, discute sobre la existencia del estudio comparado de las relaciones internacionales o CPF por sus siglas en inglés “*Comparative Foreign Policy*”. Según Starr (1987:3), en mayo de 1985, en una conferencia en Columbus, Ohio, James Rosenau (1966), clasifica los Estados en tres

²³ Para Hudson (2005: 3), el valor del análisis de la política exterior radica en que “la contribución más importante de la teoría de APE a las relaciones internacionales” es “identificar el punto de la intersección teórica entre los determinantes principales del comportamiento estatal: factores materiales e ideológicos. El punto de intersección no es el Estado, es humano, por parte de los tomadores de decisiones”.

²⁴ El “*milieu*” es el ambiente político en dónde se desarrolla la acción política del Estado.

categorías para defender las posturas de las “pre-teorías” de las relaciones internacionales publicadas en 1966: (1) pequeños / grandes, (2) desarrollados / no desarrollados, (3) abiertos y cerrados (Starr, 1987). Con este tercer precedente, se constituye una base documental para el análisis del tercer modelo conceptual de Allison (1969 y 1971), en el marco de la crisis de misiles en Cuba de 1962.

En esta investigación, la importancia de estudiar el modelo de política burocrática, radica en que las autoridades que ejercen el control de política migratoria interna tienen la facultad de otorgar o negar visas a migrantes haitianos. Dichos actores, son denominados en la tesis, cómo *tomadores de decisiones*, que se convierten en agentes que regulan la política migratoria interna del Ecuador. Sin embargo, según Allison (1969: 708 - 709), estos agentes, también tienen la capacidad de afectar el cumplimiento de la política exterior. De esta manera, podemos evidenciar la dualidad establecida por Putnam (1998).

Así también, Allison (1969) señala que existen otros actores que conforman la política exterior como los embajadores, asesores de gabinete, ministros, asistentes e inclusive agentes de prensa. Según Allison (1969: 709), son todos estos agentes, quienes influyen en la construcción “*per se*” de la política exterior del Estado.

Posteriormente, el estudio de James Rosenau (1966), citado por Hudson (2008), instó a otros investigadores a estudiar el comportamiento del Estado-nación en la arena internacional. Por su parte, encontramos estudios del “*Beyond Groupthink*” o de la “segunda ola” con el uso de datos empíricos en el Análisis de Política Exterior APE (Hudson, 2005:17-18): “Leana (1975), Semmel (1982), Semmel y Minix (1979), Tetlock (1979)”; y, otros autores que utilizaron una novedosa fórmula de estudiar la política exterior mezclando datos empíricos y casos de estudio (Hudson, 2005:18): “Hart, Stern y Sundelius, (1997); Herek, Lanis, y Huth, (1987 y 1989); McCauley, (1989); Ripley, (1989); Stewart, Hermann, y Hermann, (1989); y Gaenslen, (1992)”. Dentro de esta “segunda ola”, Hudson (2008), señala a: “Vertzberger (1990); Breslauer y Tetlock (1991); Voss, Wolfe, Lawrence e Engle (1991); y, a Billings y Hermann (1994)”.

Otros estudios importantes sobre APE los encontramos en autores como Rita Giacalone (2012), que estudia “la evolución del análisis de política exterior (FPA) en América Latina” o Hey (1995) que busca estudiar al APE de estados latinoamericanos.

1.3 El modelo de política gubernamental o burocrático - “*burocratic politics paradigm*” (Allison, 1969)

La teoría de Graham Allison (1969) tiene tres precedentes doctrinarios o pilares fundamentales, considerados como los clásicos del APE, que debemos tomar en consideración para poder analizarla y que mencionamos previamente: El artículo de Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin de 1954; el artículo de Harold y Margaret Sprout publicado en 1956 y el artículo de James Rosenau escrito en 1966. Estos tres artículos generan un momento histórico en la doctrina de las relaciones internacionales y del análisis del APE. La presente tesis se apoya en estos pilares fundamentales para entender el Análisis de Política Exterior, cómo subdisciplina de las relaciones internacionales (Beach, 2012), que como resultado conlleva el nacimiento ideológico de los modelos expuestos por Graham Allison (1969). Desde esta perspectiva, a continuación, analizaremos el modelo de Allison de 1969 que tiene tres derivaciones teóricas para la toma de decisiones:

1. “*Rational policy model*” o modelo de política racional.
2. “*Organizational process paradigm*” o modelo de proceso organizacional; y,
3. “*Burocratic politics paradigm*” o modelo de política gubernamental o burocrático.

Para el presente estudio de relaciones internacionales, dentro del Análisis de Política Exterior (APE), utilizaremos el “modelo gubernamental o democrático”. Graham Allison (1969), establece que dentro del “modelo gubernamental o democrático”, existen determinados actores o agentes que inciden directamente en la aplicación de la política exterior en un Estado. En este sentido, debemos recordar que Graham Allison (1969), parte de las ideas de Richard E. Neustadt que pensaba que la acción presidencial o “*superpower*”, se basaba en el resultado de la negociación o “*bargaining*” de otros poderes inferiores. Dentro del “modelo burocrático”, Graham Allison (1969: 708 - 715), utiliza el “modelo del juego del lenguaje” del austríaco Ludwig Wittgenstein, publicado en un corto libro de 75 páginas para analizar la política exterior, denominado: “*Logish-Philosophische Abhandlung*” (1921). En este sentido, la disposición de determinados actores, en determinadas posturas jerárquicas, que usan determinada terminología política, adoptará y dará

sentido a lo que llamamos “gobierno”. Este “gobierno” tendrá actores y variables del juego similares a un “juego de ajedrez” (Allison, 1969). Al respecto, Allison (1969: 708) afirma que: “Los movimientos en el juego de ajedrez deben explicarse en términos de la negociación entre jugadores con poder separado y desigual sobre piezas particulares y con objetivos separables en sub-juegos diferenciables”. La negociación y objetivos de los diferentes actores enfatizarán los resultados o el “*outcome*” de la política exterior.

En el caso del Ecuador, podemos encontrar actores dentro de la Presidencia de la República cómo dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a cargo de generar la política exterior del Estado, siendo particular interés de este estudio la política migratoria adoptada frente a Haití. Desde esta perspectiva, sus mismos actores, también actúan dentro del Estado ecuatoriano y regulan la política migratoria.

Un ejemplo, el Decreto Ejecutivo 248, fue formulado en la Presidencia de la República en base a la “amnistía migratoria” que buscaba el ALBA para los migrantes haitianos que fueron afectados por terremoto de Puerto Príncipe y que ingresaron a Ecuador antes del 31 de enero de 2010, pero son las autoridades dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana las responsables de la emisión de la visa “12 XI” de 2010.

En este caso de estudio, tanto los actores de los mandos altos, medios y de ejecución “*Chiefs*”, “*Indians*” o “*Staffers*”, según el modelo burocrático de Allison (1969), juegan un rol primordial en la elaboración de la política exterior. Al tomar en consideración el modelo de los dos niveles o de “bisagra” de Putnam (1998), la política exterior tomaría el carácter de política migratoria.

Cuando exista una discordancia entre la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, el criterio personal subjetivo-racional (Gross Stein, 2008) o los intereses gubernamentales (Allison, 1969), es muy posible que se vulneren los derechos de la comunidad inmigrante haitiana en Ecuador. Al no tener el mismo criterio subjetivo o político, los actores jerárquicos definidos dentro de la Cancillería, pueden vulnerar los derechos humanos de la comunidad haitiana en Ecuador.

En este caso, el “*superpower*” o el poder presidencial, sostenido jurídicamente en el Decreto Ejecutivo 248, que analiza Richard E. Neustadt (Allison, 1969), queda completamente limitado. Esto, al no poder controlar las decisiones de los actores de los mandos medios y de ejecución por parte de los “*Chiefs*” de los “*Indians*” y de los “*Staffers*” (Allison, 1969) dentro de la Cancillería. Es así, que, para este ejemplo de análisis de política exterior, la emisión de cada visa “12 XI”

particular, dependerá de la voluntad y de los requisitos de cada director, agente y oficial de visas del gobierno del Ecuador y no del fiel cumplimiento de la voluntad presidencial sostenida en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

En este sentido, los actores de nivel jerárquico inferior que no aceptan e interfieren con la aplicación eficaz, real y directa del gobierno, afectan directamente el cumplimiento de la política exterior y, por ende, deja al Ecuador cómo un Estado que incumple con sus ofertas humanitarias frente a la comunidad internacional. Si no era factible la acogida voluntaria en Ecuador, previo estudio de factibilidad, nunca se debió emitir una ayuda de tal magnitud e impacto futuro con decenas de miles de emigrantes haitianos marginados socialmente en el Estado. La Cancillería, además, no tenía un protocolo de emergencia para situaciones de acogida de migrantes por razones ambientales o de fuerza mayor.

De la misma manera, dentro del mismo modelo de Allison (1969), podemos afirmar que la toma de decisiones no se basa en un grupo monolítico (Allison, 1969: 690), cada actor juega su rol en la política burocrática y cada actor juega un rol importante en la toma de decisiones de la política exterior. El aparato interno de cada gobierno nacional, constituye una compleja arena para el juego de la política migratoria. Así, en Ecuador, en relación con el tercer modelo de negociación burocrática de Graham Allison (1969), tanto el Presidente de la República cómo el Canciller, Embajadores y Cónsules en Haití, Ministros, Terceros y Segundos Secretarios, asesores de gabinete y jurídicos, oficiales de visas y de control migratorio, asistentes de prensa y de comunicación, entre otros, conforman y formulan en conjunto la política exterior.

Según Allison (1969): “una decisión equivocada puede conllevar a un daño irreparable dentro del sistema gubernamental”. En el caso de estudio de Haití, en el período 2010 - 2016, podemos encontrar una política exterior que se contrapone con la política migratoria del Ecuador (Emmerich, 2015). En casos particulares de política exterior, analizando el mismo ejemplo de la comunidad migrante haitiana y de la visa “12 XI” de 2010, ocurre que la política exterior es completamente contraria a la política migratoria. La toma de decisiones de los mandos medios afecta directamente a las políticas de los altos mandos del gobierno. En algunas ocasiones, frente a la visa humanitaria “12 XI”, puede suceder que se recepte la oferta de ayuda humanitaria internacional; pero, al momento de extender una visa a nivel nacional, se generen contradicciones en cuanto a los derechos migratorios de la comunidad haitiana, tal como se intenta descifrar en la presente investigación.

Respecto de la implementación de una política exterior del Ecuador de ayuda internacional a Haití, es importante aclarar que la misma no se basa únicamente en la decisión unilateral del presidente de la República, si no que abarca un sinnúmero de actores que se encuentran en diferentes posturas jerárquicas o mejor denominadas “relaciones de poder” (Allison, 1969: 707-709), que son inferiores o de menor jerarquía. Recordemos que, hasta finales del siglo XX, la agenda de política exterior del Ecuador en organismos internacionales, se centraba en la paz con el Perú (Bonilla, 2018); pero, que posteriormente existe un cambio notable que incorpora una nueva agenda para la ayuda internacional en materia de cooperación técnica, así como en el otorgamiento de visas de carácter humanitario (Campaña, 2015).

Graham Allison (1969 y 1971), discute sobre las decisiones adoptadas por el gobierno de John F. Kennedy durante la crisis de misiles con Cuba de 1962. El modelo explica cómo los líderes del poder no pertenecen a un grupo monolítico, si no que cada sujeto es un actor central en un juego competitivo (Allison, 1969) denominado: “*Bureaucratic politics: bargaining along regularized channels among players positioned hierarchically within the government*”; o, el juego de la “negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno”, cuyos actores hemos organizado en el siguiente cuadro conceptual:

Tabla 1.- Actores dentro del “juego de ajedrez” de la política exterior (Allison, 1969).

Nombre del juego: Negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno (Allison, 1969).

Actores

Gobierno El comportamiento del *gobierno* puede ser entendido acorde a un tercer tipo de modelo conceptual, no cómo resultado de un modelo racional u organizacional, si no cómo resultado de juegos de negociación.

En contraste, con el modelo racional, el *gobierno*, no constituye un actor unitario, pero contiene varios actores cómo jugadores que no se enfocan en una simple estrategia, pero también en problemas intra-nacionales.

Para Allison (1969), las decisiones del **gobierno** contienen estrategias objetivas de concepciones nacionales, organizacionales y personales (subjetivas), que hacen que las decisiones gubernamentales sean políticas: el “tira y afloja” o “*pulling and hauling*”.

Nota: Cada gobierno constituye una arena compleja de juego intra-nacional.

Líderes Políticos En el gobierno existen *líderes* que ocupan cargos importantes en organizaciones que se rodean de círculos de otros jugadores o actores centrales.

Para Allison (1969), mientras más alto sea el cargo, más alto será el nivel de independencia en la toma de decisiones, pero que, por la necesaria descentralización de las decisiones requeridas en el amplio rango de problemas en materia de política exterior, garantiza que cada jugador posea una discrecionalidad considerable.

Notas: 1. El poder de decisión de los *líderes políticos* es compartido en política exterior, pero no existen decisiones que sean compartidas y el desacuerdo consiste en lo que debería haberse hecho. Este problema es el impulso de la orientación de política burocrática. 2. En caso de que los problemas de política exterior fuesen confidenciales; y, las decisiones se determinarían en “un juego a la vez”. Esto, según Allison (1969), sería suficiente para resolver los problemas de política exterior.

“Players” Juegan un “*role*” o rol en el gobierno, dentro de un “*stage*” o posible escenario internacional.

“Group of Players” Cuando los “*players*” o jugadores se juntan, se convierten en “*agents*” o agentes para hacer cumplir la política exterior.

“Agents” Conjunto de voluntades o de intereses subjetivos para alcanzar objetivos política exterior.

Explicación del modelo: Cuando el **gobierno**, mediante sus *líderes políticos*, “*players*” y “*group of players*” usan sus fuerzas de poder para conseguir un objetivo internacional y usan la negociación política, se convierten en agentes o “*agents*”²⁵ de las acciones gubernamentales de política exterior.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969:708-715).

²⁵ Al respecto, Allison (1969) afirma: “Los grupos de estos jugadores constituyen el agente para decisiones y acciones particulares del gobierno”.

La **Tabla 1** sistematiza los diferentes actores dentro del juego de la negociación o del “*bargaining game*” de Allison (1969), los cuales reflejan los diferentes estamentos jerárquicos del modelo burocrático de política exterior que propone el modelo. Cómo podemos observar el gobierno constituye un complejo esquema o una estructura que puede ser considerada racional u organizacionalmente; que constituye un solo actor o una estructura que se conforma desde líderes políticos hasta asesores gubernamentales. Además, Allison (1969), delimita la importante e influyente posición de la prensa en el juego de la negociación de la política exterior. En este sentido, distinguimos la actuación subjetiva de cada miembro del “juego de la negociación de política exterior”²⁶. Por otro lado, Allison (1969), reflexiona sobre el valor subjetivo de la teoría de modelos conceptuales de política exterior. Podemos extraer el siguiente fragmento para comprender el modelo burocrático contrarrestándolo con el modelo de juegos de Samuel Huntington (Allison ,1969):

“La metáfora teatral del escenario, los roles y los actores es más común que esta metáfora de juegos, posiciones y jugadores. Sin embargo, la rigidez connotada por el concepto de "rol" tanto en el sentido teatral de los actores recitando líneas fijas como en el sentido sociológico de respuestas fijas a situaciones sociales específicas hace que el concepto de juegos, posiciones y jugadores sea más útil para este análisis de participantes activos en la determinación de la política nacional”.

En este sentido, Allison (1969:708) utiliza el modelo Huntington²⁷, en dónde el “*stage*” está representado por un posible escenario internacional, los “roles” por los posibles cargos de gobierno; y, los “*players*” por las personas que mencionamos en la **Tabla 1** y que ejecutan la política exterior. En el sentido del término “juego”, Allison defiende la seriedad de su teoría utilizando la filosofía de Wittgenstein (Allison, 1969:708). Allison asegura que la teoría de juegos compone juegos más complejos y más estructurados. El “juego del lenguaje” de Wittgenstein es un ejemplo citado por Allison (1969:708) en dónde los hombres usan palabras cómo código para

²⁶ Al respecto, Allison (1969) afirma: “Elecciones de un jugador, resultados de juegos menores, resultados de juegos centrales y "errores": estas piezas, cuando están pegadas al mismo lienzo, constituyen un comportamiento del gobierno relevante para un problema”.

²⁷ Allison (1969:708) hace referencia al respecto: “Caracterización de Samuel Huntington del proceso legislativo en dónde exagera la igualdad de los participantes en oposición a la jerarquía que estructura el juego. Por otra parte, mientras que, para Huntington, política exterior (a diferencia de la política militar) es establecida por el ejecutivo, este paradigma sostiene que las actividades que describe como legislativas son características del proceso por el cual la política exterior está hecha”.

comunicarse. Por su parte, un grupo de “*players*” se constituyen como un “*agent*” o agente para decisiones y acciones gubernamentales particulares. En este sentido, Allison (1969:709), afirma que: “los “*players*” son hombres en puestos de trabajo”. Los individuos se convierten en jugadores en el juego de la política de la seguridad nacional al ocupar una posición crítica en una administración”. Para sostener esta afirmación, Allison (1969) da cómo ejemplo el siguiente esquema dentro de la administración de los Estados Unidos, frente a la política exterior del presidente, John F. Kennedy, en el año de 1969:

Tabla 2.- Actores del gobierno de John F. Kennedy en 1969, según Graham Allison, en el modelo burocrático de política exterior.

Caso de Estudio: Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica de 1969

Actores

- “*Chiefs*”
 - El Presidente;
 - El Secretario de Estado;
 - El Secretario de Defensa;
 - El Secretario del Tesoro;
 - El Director de la CIA;
 - La Junta de los “Chiefs de Staff”; y,
 - Desde 1961, el Asistente Especial para asuntos de seguridad nacional (“*Special Assistant for National Security Affairs*”)
- “*Staffers*”
 - El “*staff*” personal o inmediato de cada “Chief”;
- “*Indians*”
 - Los nombramientos públicos y los oficiales gubernamentales permanentes dentro de cada uno de los departamentos y agencias.
- “*Ad Hoc Players*”
 - Actores en el juego de gobierno más amplio²⁸;
 - Miembros de la prensa;
 - Voceros de los importantes grupos de interés (especialmente los “*establishments*” de política exterior dentro y fuera del Congreso; y, sus subrogados dentro de cada uno de estos grupos);
 - Otros miembros del Congreso;

²⁸ Según Allison (1969): “*especially congressional influentials*”.

- Otros miembros de prensa;
- Grupos de interés y público de círculos concéntricos alrededor de la arena central que demarca los límites permisivos en dónde el juego es jugado.

Fuente: Elaboración propia a partir del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969: 708 - 715).

Para Allison (1969: 707 - 712), la toma de decisiones debe ser políticamente adecuada, así hay mandos superiores o “*Chiefs*”; los “*Staffers*” o los asesores directos; y, otros conocidos como “*Indians*” que son los mandos medios o mejor conocidos como oficiales gubernamentales a cargo de las instituciones públicas (1969). También hay otros actores “*Ad Hoc*” que son más generales y ocupan posiciones inferiores. Allison (1969) compara el juego de estos actores frente a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de 1969.

Para este estudio, los “*Chiefs*” representan al Presidente y al Canciller del Ecuador. Los “*Staffers*” son los asesores ministeriales, los directores y embajadores encargados; los “*Indians*” son los funcionarios y oficiales de las visas “12 XI” de 2010; y, los jugadores “*ad hoc*”, los asesores, miembros de gabinete, ministros encargados e inclusive los agentes que se enfrentan directamente con los migrantes haitianos.

De esta manera, es posible apreciar que la Cancillería y los actores que la componen, juegan un rol importante dentro de la política migratoria interna del Ecuador. Frente a esta difícil tarea, es predominante tomar en consideración los intereses de cada una de las partes frente al cumplimiento de la política exterior. No son los mismos intereses si analizamos al Presidente o el Canciller frente a los intereses particulares de los mandos medios o de los mandos de ejecución, siendo estos últimos aquellos los que aplican directamente la política interna y pueden afectar la política exterior del Estado.

En este sentido, podemos ver relaciones jerárquicas, tanto horizontales como verticales, en la aplicación directa o en la toma de decisiones de política exterior. Allison (1969:709), afirma que: “Las posiciones definen lo que los jugadores pueden y deben hacer. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador puede entrar y jugar en varios juegos se deriva de su posición”. La posición define lo que los “*players*” pueden o no pueden hacer dentro de sus propias ventajas y desventajas dentro de su cargo. El sentido subjetivo de esta afirmación la encontramos en la

siguiente cita del modelo burocrático (Allison, 1969:709), que explica cómo la política exterior se basa en la personalidad de cada tomador de decisión:

“Los jugadores también son personas. Los metabolismos de los hombres son diferentes. El núcleo de la mezcla política burocrática es la personalidad. Cómo cada hombre logra soportar el calor en su cocina, el estilo operativo básico de cada jugador y la complementariedad o contradicción entre personalidades y estilos en los círculos internos son piezas irreductibles de la combinación de políticas”.

Para poder entender este tema, debemos tener en consideración, según Allison (1969), que toda persona que cumple un cargo público posee: “*baggage in tow*”²⁹ o sensibilidad a determinados temas en política exterior, compromiso a programas, posturas políticas personales y deudas con la sociedad. Debemos recordar que el modelo conceptual de Graham Allison (1969), se basa en “prioridades parroquiales”, es decir, se debe analizar en primer lugar las necesidades parroquiales o internas de cada nación para poder definir su política exterior. La respuesta a cada necesidad interna, según Allison (1969), debe responder a intereses que se manejan en la arena política. Estos intereses posteriormente, mediante los “*agents*”, pondrán de manifiesto el interés político en objetivos internacionales o con otros gobiernos que poseerán una estructura similar a los de la **Tabla 1**. De esta forma y con estos precedentes, podemos delimitar el juego de la negociación en dos puntos o cúspides: en primer lugar, encontramos los “*Chiefs*” y en otro lugar los “*Ad hoc players*”.

A continuación, abordaremos las Conclusiones del presente capítulo. Para ello, debemos tomar en consideración cómo el tercer modelo conceptual o modelo del paradigma burocrático de Graham Allison (1969: 707 - 715), sostiene que la toma de decisiones deriva del carácter subjetivo propio de la personalidad de cada uno de los tomadores de decisión (Allison, 1969: 709), esto dentro del “juego de la “negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno”.

²⁹ Según Allison (1969): “*sensitivities to certain issues, commitments to various programs, and personal standing and debts with groups in the society*”.

Conclusiones

Este primer capítulo, en esencia, construye un marco teórico (modelo burocrático de Graham Allison de 1969) y abre el análisis frente a la escuela de las relaciones internacionales (APE), frente a un caso específico y con capacidad de responder a una pregunta de investigación. El marco teórico de la presente tesis se fundamenta en la escuela de relaciones internacionales del Análisis de Política Exterior o APE que nace en la segunda mitad del siglo XX, y que tiene dos “olas” o momentos determinados: el “*Groupthink*” y el “*Beyond Groupthink*” Hudson (2008). Dentro de esta escuela de relaciones internacionales encontramos una subdisciplina denominada cómo: el tercer modelo conceptual de política burocrática o de negociación en materia de política exterior de Graham Allison de 1969. Además, estudiamos el efecto de los “dos niveles” o el “efecto bisagra” entre la política exterior y la política migratoria establecidos por Putnam (1998). De esta manera, llegamos a establecer que la política exterior del Estado ecuatoriano se convierte, tarde o temprano, en política migratoria.

En este capítulo, hemos estudiado las principales definiciones y conceptos de política exterior, que nos permiten entender una cosmovisión general sobre el escenario internacional del caso de estudio de los migrantes haitianos a Ecuador en el período 2010 - 2016. Hemos abordado ampliamente la escuela de Análisis de Política Exterior conocida como APE (Hudson, 2008), dentro de la misma que se encuentra el tercer modelo conceptual o burocrático de política exterior de Graham Allison (1969: 707 - 715).

También abordamos las escuelas de primera y segunda generación de APE, conocidas como el “*Groupthink*” o “primera ola” y desde el “*Beyond Groupthink*” o “segunda ola” dentro de los estudios de política exterior (Hudson, 2008).

Cómo mencionamos en la introducción, el objetivo del presente capítulo es estudiar la perspectiva de la política burocrática de Graham Allison (1969: 707 - 715) dentro del Análisis de Política Exterior (APE) y su contenido cómo subdisciplina de las relaciones internacionales (Beach, 2012: 3). Además, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la aplicación del modelo teórico de Graham Allison (1969: 707-715) y las autoridades de la Cancillería ecuatoriana como tomadores de decisión en materia de política exterior?

El objetivo principal de este capítulo fue cubierto al explicar de principio a fin el tercer modelo conceptual de Graham Allison de 1969 y confirmar si era aplicable al dilema burocrático frente a la emisión de visas humanitarias “12 XI” de 2010. En este sentido, podemos afirmar que las visas “12 XI” son el resultado de un proceso institucional dentro de la Cancillería que responde a las necesidades del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Las figuras utilizadas por Allison (1969: 707-712), de los “*Chiefs*”, “*Indians*” y “*Staffers*” son perfectamente aplicables al gobierno del Ecuador y nos permiten determinar cuáles son sus roles como agentes de política exterior frente a la emisión de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016.

Respecto de la pregunta de investigación, podemos responder que la aplicación del tercer modelo conceptual y teórico de Graham Allison de 1969 analiza el modelo burocrático desde los componentes subjetivos de la política exterior. Desde esta perspectiva podemos encontrar tres variables de análisis dentro la política exterior del Ecuador, los mandos altos como el Presidente de la República y el Canciller o “*Chiefs*”, los mandos medios como los Directores o “*Staffers*” y los mandos de ejecución o “*Indians*”.

Utilizando el “modelo del juego del lenguaje” del austríaco Ludwig Wittgenstein de 1921, Allison (1969), descubre una nueva forma de analizar la política exterior y afirma, en este sentido, que la simple “disposición de determinados actores, en determinadas posturas jerárquicas, que usan determinada terminología política” se pueden llamar “gobierno”. Desde la postura de “puertas abiertas”, con la ciudadanía universal reconocida en la Constitución de 2008³⁰, el PLANEX 2020 y la oferta internacional humanitaria de una visa denominada “12 XI” que impulsaba una “amnistía migratoria” a ciudadanos haitianos en el marco del ALBA (Decreto Ejecutivo 248 de 2010), genera el escenario perfecto para contrarrestar el modelo Graham Allison (1969), que estudia la crisis de los misiles de 1962 con Cuba y define a sus tomadores de decisión en materia de política exterior. El caso ecuatoriano es análogo al caso estadounidense. En la presente investigación, se pretende correlacionar cómo las autoridades ecuatorianas reaccionaron frente a la emisión sorpresiva de una visa humanitaria y la recepción en el territorio de decenas de miles de migrantes (Anuarios Entradas y Salidas Internacionales del INEC, período 2010 - 2016) que desconocían el idioma

³⁰ El artículo 416 de la Constitución de 2008 prescribe que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

(Ceja, 2014) y que no habían ingresado a territorio ecuatoriano al día siguiente de la oferta del presidente Rafael Correa del 30 de enero de 2010 (El Universo, 2010) en Haití.

El Decreto Ejecutivo 248³¹ de 2010, firmado por el presidente Correa y Ricardo Patiño como Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el 09 de febrero de 2010, limitó la entrada legal de todos los migrantes haitianos al 31 de enero de 2010. Durante el período 2010 - 2016, decenas de miles de ciudadanos haitianos viajaron a Ecuador buscando ampararse en la oferta internacional del Ecuador, pero al desconocer el contenido del Decreto Ejecutivo 248 o de la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME, ingresaron a Ecuador desde 01 de febrero de 2010, sin saber que no iban a poder acceder a una visa humanitaria por 5 años, denominada “12 XI”. Los aciertos y errores de estas decisiones pueden ser ilustradas desde la perspectiva del modelo burocrático de Graham Allison de 1969.

El Decreto Ejecutivo 248 de 2010, materializa una oferta internacional de visa a ciudadanos haitianos por 5 años en Ecuador. El rol de los funcionarios de Cancillería, estudiado a profundidad por el APE y por el modelo burocrático de Allison de 1969, es aplicable al escenario internacional de la visa humanitaria “12 XI”. Los estudios sobre APE, conjuntamente con la personalidad e intereses de los actores de política exterior de los diferentes agentes (Allison, 1969), nos permiten vislumbrar, cómo se puede afectar el cumplimiento de la aplicación de la política migratoria interna, en este caso, el otorgamiento de la visa “12 XI” de 2010.

Una vez estudiadas las diferentes concepciones de política exterior y migratoria, de haber analizado a profundidad el modelo de Allison de 1969 y haberlo contrarrestado con las autoridades ecuatorianas, podemos avanzar al segundo capítulo, en dónde, analizaremos el marco jurídico y constitucional al que se enfrentaron los ciudadanos haitianos frente a la obtención de la visa humanitaria “12 XI” en el año 2010 dentro del Ecuador.

³¹ Elaborado mediante la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME regulaba 4 artículos y un artículo final.

CAPÍTULO II:

Política migratoria del Ecuador frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar la política migratoria del Ecuador frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010. Esto, respondiendo a las siguientes preguntas de investigación: (1.) ¿Cuáles son los principios y derechos garantizados en el marco normativo de 2010, en el ambiente jurídico, escenario político o “*mileu*”³² (Sprout, 1956) de los inmigrantes haitianos frente a las autoridades migratorias de Cancillería y cómo podían los migrantes haitianos en Ecuador acceder a visas de carácter humanitario en el período 2010-2106?; (2.) ¿Cuáles eran sus barreras e impedimentos para poder obtener el estatus migratorio válido en 2010?; y, (3.) ¿Cuáles eran las alternativas de un migrante frente a la negativa de la visa “12 XI” en 2010?

Después de la creación de la Constitución de 2008, se creó la filosofía del “*Sumak Kawsay*” o del Buen Vivir (artículos 14, 250, 275 y 387 numeral 2), que estableció una serie de proyectos nacionales como la integración regional latinoamericana (artículos 276 numeral 5; 284 numerales 2 y 5; 356 último inciso; 416 y 423), la proyección hacia una estrategia de puertas abiertas con la ciudadanía universal (416 numeral 6), y en especial, la protección internacional del migrante y de grupos focales de atención prioritaria como los ciudadanos haitianos después del terremoto de Puerto Príncipe en 2010 (artículos 40 al 42 y 423 numeral 5). Por primera vez, el Ecuador ejecutó las bases normativas que inspiraban las raíces ideológicas del gobierno de turno. La ayuda internacional se centralizó o se canalizó a través del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, en base a la Reunión de Emergencia del Consejo Político del ALBA – TCP en Caracas, Venezuela, en donde se formuló el “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití”, que en su numeral 6 establece que se debe decretar una “amnistía migratoria” que regularice el estatus migratorio de los ciudadanos haitianos residentes en los países del ALBA. En este sentido, el gobierno ecuatoriano emitió ayuda humanitaria fundamentándose en los artículos 40; 147, numeral 3; 261, numerales 2, 3 y 9; y, 423, numeral 5 de la Constitución de 2008; en el artículo 5 de la Ley de Extranjería; y, en el artículo 11 letras a) y f) del Estatuto del

³² Nuevamente, el “*mileu*” es el ambiente político en donde se desarrolla la acción política del Estado.

Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, para emitir el denominado Decreto Ejecutivo 248 el 09 de febrero de 2010. Dicho Decreto Ejecutivo se fundamentó, en la redacción por parte de los funcionarios de Cancillería, de la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME. Esta nota justifica la creación de la visa humanitaria “12 XI” de 2010 para los ciudadanos haitianos que llegaron hasta el 31 de enero de 2010, con efectos retroactivos desde la formulación del Decreto y con beneficio a los familiares de los aplicantes favorecidos de la visa “12 XI” que ingresen a Ecuador hasta el 30 de junio de 2010.

Este es el marco normativo y constitucional de la visa “12 XI” que los ciudadanos haitianos debían enfrentar en el año 2010. Con estos antecedentes, el presente capítulo busca establecer la política migratoria del Ecuador frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, el carácter proteccionista de la Constitución de 2008 en materia migratoria y de protección internacional a los migrantes haitianos que llegaron antes del 31 de enero de 2010. Esta decisión implicó que todos aquellos migrantes que llegaron posteriormente, o que desconocían del Decreto Ejecutivo 248 por su barrera idiomática (Ceja, 2014), no pudieron beneficiarse de la ayuda humanitaria y quedaron marginados en la ilegalidad fuera de su territorio. En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de entender la intención del Ecuador de emitir ayuda humanitaria internacional, frente a la real y material emisión de una visa de residencia por 5 años, por parte de los funcionarios de atención directa con el inmigrante. Las dificultades de ambas partes ponen en manifiesto la necesidad de su estudio por parte de la presente tesis.

La primera sección busca establecer los principios y derechos generales garantizados en el marco normativo de 2010, en el ambiente jurídico y en el escenario político o “*mileu*” (Sprout, 1956) de los inmigrantes frente a las autoridades migratorias en el período 2010 - 2016. En este sentido, analizaremos los diez (10) objetivos específicos del Planex 2006 - 2020 (Cancillería, 2018), en torno al caso de estudio. Además, buscaremos responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo podían los migrantes haitianos en Ecuador acceder a visas de carácter humanitario? Para esto, se busca establecer las dificultades que encontraban los migrantes ‘al buscar legalizar su estatus migratorio en Ecuador.

La segunda sección del presente capítulo, busca encontrar las inconsistencias legales que enfrentaban los migrantes haitianos en Ecuador, respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Cuáles eran sus barreras e impedimentos para poder obtener el estatus migratorio válido en 2010? Se

pretende analizar cómo los migrantes haitianos podían aplicar sus derechos en torno a la obtención de la visa “12 XI” y las políticas de movilidad humana garantizadas en la Constitución de 2008 y en la Ley de Extranjería de 1971, que en ese momento aún se encontraban vigentes, dado que la Ley de Movilidad Humana de 2017 aún no entraba en vigencia en el período 2010 - 2016.

La tercera sección de este capítulo, se enfoca en las alternativas que tenían los ciudadanos haitianos, frente a la negativa de la visa “12 XI”, para no recaer en la ilegalidad después de la entrada a territorio ecuatoriano con una visa denominada “T3”, con una duración de 90 días por turismo, dentro de la categoría migratoria de no inmigrantes en la Ley de Extranjería de 1971. De esta manera, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles eran las alternativas de un migrante frente a la negativa de la visa “12 XI” en 2010?

Finalmente, pasaremos a las conclusiones del presente capítulo, en dónde se interrelacionará lo expuesto con nuestro siguiente capítulo que buscará desarrollar la relación que existe entre Ecuador y Haití entorno a la situación de 2010 hasta el año 2016, que culmina con el último año calendario de gobierno del presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa.

2.1 La política migratoria del Ecuador como una política exterior basada en derechos

El siglo XX, es un siglo de cambios constantes de la política exterior en América Latina. De forma general, la hegemonía de Estados Unidos (Hey, 1995), influye directamente en la política exterior de los Estados latinoamericanos. Pero, frente a esta concepción hegemónica, surge una nueva política exterior en América Latina que buscaba retomar, en cierta medida, el regionalismo abierto que propiciaba Simón Bolívar en el siglo XIX.

La República del Ecuador, desde mediados del siglo XX, establece una estrategia defensiva de política exterior frente a sus límites con el Perú (Hey, 1995); y, una vez firmada la paz el 26 de octubre de 1998 en Brasilia, Brasil, abandona la política exterior bélica y adopta nuevas posturas internacionales.

Con la ratificación de la Constitución de Montecristi de 2008, se adopta un modelo estratégico de integración regional, de puertas abiertas, basado en un regionalismo abierto y que

propugnaba la ciudadanía universal y la protección humanitaria de los inmigrantes que entraban a su territorio. Este marco jurídico, muy atractivo, influyó en la decisión de escoger a Ecuador cómo un lugar destino; no sólo turístico, sino más bien para poder establecerse y con el ánimo de permanencia.

Las políticas contenidas en el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 o PLANEX 2020 (Cancillería, 2018), además de las políticas integracionistas de la Constitución de 2008 frente a Latinoamérica, promovieron a Ecuador cómo un posible destino el escenario internacional. El Ecuador pasó de ser un emisor de migrantes a convertirse en un receptor de migrantes. El PLANEX 2006 - 2020 (Cancillería, 2018), establece que “los mecanismos de consulta adoptados para la elaboración de este Plan, han determinado los siguientes objetivos prioritarios para la política exterior del Ecuador”; y, establece diez (10) principios de política exterior:

- 1) “Defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado.
- 2) Respetar y afianzar la vigencia del derecho internacional como base de la convivencia pacífica entre los Estados.
- 3) Proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familias, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con Ecuador.
- 4) Promover la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional de tal modo que la acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, a fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, y a promover el desarrollo sustentable.
- 5) Apoyar un orden económico mundial equitativo, justo y democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente.
- 6) Elaborar y ejecutar la política exterior como un instrumento para el desarrollo sustentable del Ecuador, que promueva un reparto equitativo de la riqueza, respete la diversidad cultural, preserve el ambiente y dé prioridad a la erradicación de la pobreza.
- 7) Impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantea la ONU.
- 8) Promover las culturas ecuatorianas en sus diversas manifestaciones.
- 9) Respaldar los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y la corrupción.
- 10) Asegurar que la política exterior refleje las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana, a la que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores”.

A estos diez (10) objetivos de política exterior, los analizaremos en torno a la emisión de la visa humanitaria de la visa humanitaria “12 XI” de 2010:

El primero, “defender la soberanía, independencia e integridad territorial del Estado”, hace referencia a emitir una visa de carácter humanitaria, con el respaldo estratégico del país y con la certeza de que sus efectos inmediatos no afecten la soberanía del Estado.

El segundo, “respetar y afianzar la vigencia del derecho internacional como base de la convivencia pacífica entre los Estados”, debe precautelar que la emisión de la oferta de una visa humanitaria deba ser cumplida a cabalidad por los funcionarios nacionales en la Cancillería.

El tercero, “proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familias, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con Ecuador”, tiene relación con las familias y vínculos que existan entre ciudadanos ecuatorianos y haitianos afectados por el terremoto de 2010.

El cuarto, “promover la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional de tal modo que la acción externa contribuya a consolidar el Estado Social de Derecho, a fortalecer las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, y a promover el desarrollo sustentable”, es clave en torno a la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 por parte de funcionarios de Cancillería.

El quinto, “apoyar un orden económico mundial equitativo, justo y democrático que garantice la paz, el desarrollo y la preservación del ambiente”, promueve los principios de integración latinoamericana de la Constitución de 2008 y que dieron cómo paso la reunión del 25 de enero en Caracas, Venezuela para la elaboración del “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití”.

El sexto, “elaborar y ejecutar la política exterior como un instrumento para el desarrollo sustentable del Ecuador, que promueva un reparto equitativo de la riqueza, respete la diversidad

cultural, preserve el ambiente y dé prioridad a la erradicación de la pobreza”, va de acorde con la redacción de la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME de la Cancillería del Ecuador hacia la Presidencia de la República para la redacción del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

El séptimo, “impulsar la cooperación internacional para el desarrollo, de conformidad con las prioridades nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio que plantea la ONU”, implementó la unión del Ecuador a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití o MINUSTAH (Campaña, 2015), creada mediante la Resolución S/RES/1542 (2004) por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2004 (ONU, 2018). Ecuador se unió después del terremoto de Puerto Príncipe del 12 de enero de 2010. La MINUSTAH cerró sus operaciones en Haití el 15 de octubre de 2017 (ONU, 2018).

El octavo, “promover las culturas ecuatorianas en sus diversas manifestaciones”, pues efectivamente se canalizó a través de la entrega de ayuda humanitaria y de la emisión de la visa “12 XI” y de la promulgación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

El noveno, “respaldar los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y la corrupción”, no tiene una influencia directa a primera vista, pero fue un requisito que limitó la entrega de la visa “12 XI” al requerir las autoridades ecuatorianas los antecedentes penales del país de origen como requisito para la emisión de una visa regular (Ley de extranjería de 2004 y Decreto Ejecutivo 248 artículo 2).

El décimo, “asegurar que la política exterior refleje las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana, a la que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores”, es el objetivo de política exterior del PLANEX 2006 - 2020 que mejor se acopla a la presente tesis pues es perfectamente adaptable al tercer modelo conceptual o burocrático de Graham Allison de 1969.

Frente a estos diez (10) objetivos de política exterior, podemos establecer un marco institucional general sobre el gobierno en el período 2010 – 2016 y en la emisión de la visa “12 XI”. En este sentido, debemos enfocarnos únicamente en este aspecto central de la tesis. Por ende, analizaremos especialmente los derechos constitucionales (artículos 40; 147, numeral 3; 261,

numerales 2, 3 y 9; y, 423, numeral 5) que son recogidos por la legislación ecuatoriana en el período de investigación de la presente tesis.

2.2 Derechos constitucionales frente a la realidad jurídica-institucional del Ecuador

En el año 2010, los derechos migratorios garantizados en la Constitución de 2008 estaban recientemente establecidos en el Ecuador. La política migratoria con enfoque de derechos (Herrera-Vinelli, 2012) estaba en boga y buscaba establecer un marco jurídico capaz de sostener a ciudadanos de todas las nacionalidades a excepción de países como: Afganistán, Bangladesh, Etiopía, Kenia, Nigeria, Pakistán, Somalia y Senegal (Ministerio del Interior, 2018). El concepto constitucional de la “ciudadanía universal” (artículo 416, numeral 6), establecía el escenario perfecto para que todos los ciudadanos de Haití, que provenían del terremoto de Puerto Príncipe, en teoría, podrían gozar de todos aquellos derechos que les otorgaba la Constitución. En este sentido, miles de personas optaron por migrar a Ecuador con el fin de acceder a una nueva vida más que por la estrategia gubernamental de no requerir visa de turismo. En este marco, se perdió la posibilidad de atender realmente a los grupos focales de asistencia humanitaria. Los principios y derechos generales garantizados en el marco normativo de 2010 de estos grupos prioritarios son:

1. Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos y de Migración.
2. La Constitución de Montecristi de 2008. El Presidente desde entonces hasta la culminación de nuestro período de estudio 2016, fue el presidente Rafael Correa.
3. La Ley de Extranjería o Ley Nro. 1897 de 27 de diciembre de 1971, modificada por la Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454 de 04 de noviembre de 2004 por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional.
4. El Reglamento a la Ley de Extranjería, promulgado en el Decreto Ejecutivo 1991, Registro Oficial 473 de 07 de julio de 1986.
5. El Decreto Ejecutivo 248 firmado por el presidente, Rafael Correa; y, su Canciller, Ricardo Patiño, el 09 de febrero de 2010. Este Decreto Ejecutivo fue elaborado a partir de la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Los Convenios y Tratados Internacionales, en relación a los derechos humanos aplicables al caso de la visa humanitaria “12 XI”, de los haitianos en Ecuador, son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969 y la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de 1978.

Por otro lado, en relación a los derechos migratorios son: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1968; la Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven de 1985; y, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire dentro de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional del año 2000.

Por su parte, en relación a los derechos laborales de los migrantes, encontramos: el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes de 1949, el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes de 1975, la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 2003.

Por su parte, la Constitución de 2008, protege los derechos migratorios primordialmente en los artículos 40 al 42 y 423 numeral 5. Al respecto Burbano afirma que:

“En el ámbito legal ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador define al país como un Estado “plurinacional e intercultural” ... Como parte de la integración latinoamericana, se propicia “la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región” (Art. 423) ... El Ecuador todavía tiene vigente una Ley de Extranjería de los años setenta, elaborada en época de la dictadura, en donde imperaban políticas de seguridad y control. En este sentido, las políticas migratorias son contempladas desde el una visión legal-administrativa y no desde una perspectiva ciudadana que contemple como prioridad la integración social del inmigrante. Subsiste una jerarquización de acceso a derechos de acuerdo al estatus migratorio, en cuya base más desprotegida se encuentra el migrante irregular”.

Por consiguiente, Burbano (2015), afirma algunos elementos que son esenciales para entender el contexto histórico y los requisitos que son necesarios para poder establecer un régimen migratorio a los haitianos en 2010. En este sentido, vemos cómo la Constitución de 2008 protege a los derechos de los extranjeros en Ecuador y que los problemas radican, más bien, en un régimen legal-administrativo. Por otro lado, afirma que acuerdo al estatus migratorio existen una jerarquización de aquellos que se encuentran en un estatus regular y otros que se encuentran en la ilegalidad. Esa misma desprotección, sufrieron los migrantes haitianos que no pudieron regularizar su estadia en Ecuador, al aplicar a la visa humanitaria “12 XI” de 2010.

Por otro lado, la Ley de Migración y Extranjería de 1971, modificada por la Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454 de 04 de noviembre de 2004; y, el Reglamento a la Ley de Extranjería, promulgado en el Decreto Ejecutivo 1991 en el Registro Oficial 473 de 07 de julio de 1986; buscan regular el estatus migratorio válido para todas aquellas personas que busquen radicarse en Ecuador. Los artículos 9 y 12 de la Ley de Extranjería, regulan las categorías migratorias aplicables en el período 2010 - 2016. En otras palabras, los migrantes haitianos que pretendían establecerse en Ecuador, tenían dos opciones para regularizar su estatus migratorio en Ecuador en el período de estudio de la presente tesis. Para analizar las categorías migratorias que podían acceder los ciudadanos haitianos, hemos realizado la siguiente tabla:

Tabla 3.- Categorías migratorias aplicables al caso de estudio haitiano en Ecuador, período 2010 - 2016.

Categorías migratorias Ley de Extranjería de 1971 y modificada en 2004.

Categoría Inmigratorias	<p>I. Inmigrante: “Considérase inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas” (artículo 9 Ley de Extranjería de 1971).</p> <p>II. No Inmigrante: “Considérase 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” (artículo 12 Ley de Extranjería de 1971).</p>
------------------------------------	---

<p>Inmigrante</p> <p>Tipo de Visas, Artículo 9, Ley de Extranjería de 1971</p>	<p>Visa “9 I”: “Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país”.</p> <p>Visa “9 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”.</p> <p>Visa “9 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”.</p> <p>Visa “9 IV”: “Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país”.</p> <p>Visa “9 V”: “Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior”.</p> <p>Visa “9 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,</p> <p>Visa “9 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”.</p>
<p>No Inmigrante</p> <p>Tipo de Visas, Artículo 12, Ley de Extranjería de 1971</p>	<p>Visa “12 I”: “Funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales calificados pertenecientes a organismos internacionales de los que sea miembro el Ecuador y los representantes de las misiones especiales acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, y sus familiares más cercanos”.</p> <p>Visa “12 II”: “Altos funcionarios de otros Estados y personalidades amparadas en pasaportes diplomáticos, y sus familiares más cercanos”.</p> <p>Visa “12 III”: “Empleados privados y domésticos de las personas citadas en los numerales anteriores, y sus familiares más cercanos”.</p> <p>Visa “12 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”.</p>

Visa “12 V”: “Estudiantes que deseen iniciar, completar o perfeccionar su instrucción en establecimientos oficiales o particulares con reconocimiento gubernamental, y sus familiares más cercanos”.

Visa “12 VI”: “Profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más cercanos”.

Visa “12 VII”: “Misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas en su país de origen y en el Ecuador para dedicarse a labores asistenciales, docentes o de apostolado, y sus familiares más cercanos”.

Visa “12 VIII”: “Personas asistidas por organismos nacionales constituidos legalmente para desarrollar programas de intercambio cultural, y sus familiares más cercanos.

Visa “12 IX”: “Visitantes temporales con fines lícitos tales como turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes. Esta categoría podrá amparar también a extranjeros en caso de que no les fueren aplicables las categorías descritas en este artículo, cuando previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, su presencia en el país fuere debidamente justificada, de conformidad con lo que establezca el Reglamento al respecto.

Visa “12 X”: “Transeúntes, comprendidos en las siguientes subcategorías:

- **Visa “12 X. I”:** “Personas que desembarcan hacia las zonas de tránsito directo con oportunidad de las escalas técnicas de las naves marítimas o aeronaves para proseguir su viaje en la misma nave o en otras provista por la misma empresa”.
- **Visa “12 X. II”:** “Personas que ingresan al territorio nacional para dirigirse al país de destino, para abordar una nave que los transportará al exterior o en cumplimiento de servicios en la conducción de vehículos de transporte terrestre internacional”.
- **Visa “12 X. III”:** “Visitantes temporales con los fines previstos en el número IX de este artículo, durante un período no mayor de tres meses en cada año; y, personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorianas y que requieran transitar diariamente en las poblaciones limítrofes nacionales”.

Visa “12 XI”: “Visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano”.

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 9 y 12 de la Ley de Extranjería aplicable al período de estudio 2010 – 2106.

Estas son las dos categorías migratorias aplicables en el Ecuador durante el período 2010 - 2016 y que eran las opciones que tenían los migrantes extranjeros para poder regularizar su estatus migratorio en dicho período. El Decreto Ejecutivo 248 de 2010, lo que hizo en la práctica, fue reglamentar o suplantar la categoría migratoria de no inmigrante, en el artículo 12, numeral XI, que establece que serán considerados no inmigrantes a los: XI. “Visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano”; por algo similar a esto: visa humanitaria “12 XI” a ciudadanos haitianos en virtud del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, acorde se desprende de información gubernamental de la época (INEC, 2010 - 2016).

Por su parte, el Decreto Ejecutivo 248, firmado por el presidente Rafael Correa; y, su Canciller, Ricardo Patiño, el 09 de febrero de 2010, después de su visita el 30 de enero de 2010 a la República de Haití (El Universo, 2010); y, elaborado a partir del proyecto de Decreto Ejecutivo elaborado en la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME, regulaba cuatro (4) artículos y un artículo final. Estos cinco artículos, buscan básicamente “implementar un proceso de regularización para ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad haitiana que se encuentren en situación irregular en el territorio ecuatoriano, que hayan ingresado al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010 inclusive; y, que cumplan con los requisitos del presente Decreto” (Artículo 1 del Decreto Ejecutivo 248 de 2010).

Esto permitió a los ciudadanos y ciudadanas haitianas que ingresaron antes del 31 de enero de 2010 y para sus familiares antes del 30 de junio de 2010 (artículo 4 del Decreto Ejecutivo 248 de 2010), obtener una visa gratuita por 5 años en el territorio ecuatoriano, siempre y cuando “cumplan con los requisitos legales para su obtención” (artículo 2 del Decreto Ejecutivo 248 de 2010). En este sentido, los requisitos básicos como un pasaporte válido por seis meses del país de origen, los antecedentes penales o la partida de nacimiento debidamente apostillada, eran

documentos de imposible acceso para los ciudadanos y ciudadanas haitianas que se encontraban en Ecuador y limitaban la entrega de la ayuda humanitaria por razones formales o legales.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, entregaba la visa “12 XI” a aquellos migrantes que se encontraban en “condición migratoria regular”. Pero, ¿cómo se pretendía regularizar a aquellos migrantes en condición regular por 5 años, si se encontraban afectados por el terremoto y en “condición migratoria irregular” en Ecuador? Este tipo de interrogantes surgen en torno a la aplicación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y limitan su aplicación en la práctica.

Sin embargo, respondiendo a nuestra segunda pregunta de este capítulo: ¿Cómo podían los migrantes haitianos en Ecuador acceder a visas de carácter humanitario y cuáles eran sus barreras e impedimentos? La respuesta se encuentra materializada en sus derechos migratorios plasmados en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 que solicita los requisitos de la Ley de Migración y Extranjería de 1971, su reforma de 2004, y de su Reglamento de 1986. En este sentido, no otorga una “amnistía migratoria “real” que busca el numeral 6 del “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití” del 25 de enero de 2010, celebrado en la ciudad de Caracas, Venezuela.

Los requisitos formales no desaparecieron en la práctica y limitaron la entrega de carácter humanitario de la visa “12 XI”. En otras palabras, la política migratoria con enfoque de derechos no había cumplido con su finalidad. Por ende, existe una incongruencia entre la oferta internacional de ayuda humanitaria y la visa “12 XI” que fue entregada en Ecuador en el período 2010 - 2016. La siguiente sección busca encontrar estas inconsistencias legales y fácticas que enfrentaban los migrantes haitianos en Ecuador. Los migrantes haitianos podían aplicar sus derechos en torno a la aplicación de la visa “12 XI” y las políticas de movilidad humana garantizadas en la Constitución de 2008 y en la Ley de Extranjería de 1971. En el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 se establece en el artículo 2, que se “cumplan con los requisitos legales para su obtención”. En contraposición con otras visas, la visa humanitaria “12 XI” debía cumplir con requisitos mínimos para su presentación, pero que en la práctica eran imposibles de conseguir al no existir un gobierno al cuál acudir después del terremoto de 2010. Los documentos de imposible acceso³³ que eran solicitados por la Dirección

³³ Los documentos que se pueden identificar son los siguientes:

General de Extranjería (Artículos 5 y 22 del Reglamento de 1986 a la Ley de Extranjería de 1971), dificultaban aún más la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010. Todos estos documentos, que demuestran los nombres y apellidos, número de registro civil, licencias y aptitudes profesionales, títulos y demás documentos que pudieron ser perdidos durante o después del terremoto de Puerto Príncipe, afectaron el cumplimiento de los requisitos formales de la obtención de la visa humanitaria “12 XI”. En esta línea de pensamiento, el Ecuador buscaba ayudar internacionalmente a una población afectada por un desastre natural, pero, por otra parte, los requisitos establecidos localmente eran de imposible acceso para los migrantes que se encontraban en territorio ecuatoriano (Decreto Ejecutivo 248 artículos 1 al 4).

2.3 La política migratoria frente a la negativa de la visa “12 XI” de 2010

La tercera sección de este capítulo, se enfoca en las alternativas que tenían los ciudadanos haitianos frente a la negativa de la visa “12 XI” para no recaer en la ilegalidad. Esto, después de la entrada a territorio ecuatoriano con una visa denominada “T3” con una duración de 90 días por turismo dentro de la categoría migratoria de no inmigrantes en la Ley de Extranjería de 1971 frente a este escenario, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles eran las alternativas, camino a seguir de un inmigrante, frente a la negativa de la visa “12 XI” en Ecuador en el año 2010?

En este caso, las alternativas que tenía era optar por una categoría migratoria de inmigrante consideradas en el artículo 9 Ley de Extranjería y que podía, en primer lugar, depender de su depósitos o rentas. Al ser el requisito tan alto, el grupo focal de beneficiarios de la visa “12 XI” raramente tenían el dinero suficiente para obtener la visa “9 I”. Lo mismo ocurría con la visa “9 II”, que solicitaba “invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o

-
1. Partida de nacimiento original y debidamente apostillada (Convención de la Haya del 05 de octubre de 1961) por el consulado de Haití más cercano a Ecuador.
 2. Partidas de matrimonio originales y debidamente apostilladas, en caso de aplicar al artículo 4 del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.
 3. Documento que certifique que el ciudadano o ciudadana haitiana no tenga antecedentes criminales o sea un criminal internacional buscado por la INTERPOL.
 4. Títulos universitarios reconocidos por la SENECYT y debidamente apostillados desde el país de la universidad de origen en Haití.
 5. Cédulas de identidad, licencias profesionales y otros documentos que les permitan certificar su estado civil o aptitudes profesionales.

bonos del Estado o de instituciones nacionales de crédito”; y, la visa “9 III”, que para su obtención requería que 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”; la misma que también poseía requisitos muy altos para los solicitantes de la visa humanitaria.

La visa “9 IV”, era más flexible al “asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país”, pero en este caso necesita tener un contrato de trabajo que no es el caso de los solicitantes de ayuda humanitaria. De la misma manera, la visa “9 V” establecía una alternativa legal para “ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior”, es una de las opciones más reales para los profesionales que pudieron obtener sus títulos apostillados y registrados en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENECYT), en el año 2010.

Otro tipo de visa era la “9 VI”, que permitía obtener un estatus migratorio regular “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”.

Otra salida para los ciudadanos haitianos era la visa “9 VII” que permitía “llevar a cabo actividades lícitas que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo³⁴, 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”, lo cual parece simple pero en la práctica es muy complicado para migrantes que soliciten ayuda humanitaria en un país de acogida.

Por otro lado, otra categoría o alternativa migratoria era la de “no inmigrante”, prevista en el artículo 12 de Ley de Extranjería de 1971 y que promulgaba la visa “12 I”, que permitía la obtención del estatus regular a “funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales calificados pertenecientes a organismos internacionales de los que sea miembro el Ecuador y los representantes de las misiones especiales acreditadas ante el Gobierno del Ecuador,

³⁴ Artículo 9 de la Ley de Migración y Extranjería de 1971.

y sus familiares más cercanos”. En este caso, es imposible encontrar migrantes que soliciten la visa humanitaria “12 XI” y sean parte del cuerpo diplomático de Haití. Lo mismo sucede con la visa “12 II” para “altos funcionarios de otros Estados y personalidades amparadas en pasaportes diplomáticos, y sus familiares más cercanos” y con la visa “12 III” para “empleados privados y domésticos de las personas citadas en los numerales anteriores, y sus familiares más cercanos”.

Ahora, la visa “12 IV”, o mejor conocida como la visa de refugio, la misma que analiza Herrera-Vinelli (2012) en el marco de estudio del caso de los ciudadanos cubanos solicitantes de refugio. Al respecto, debemos citar a la Convención de Ginebra de 1951, que establece que el refugio se otorga a: “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”. En este sentido, los migrantes haitianos solicitantes de la visa humanitaria “12 XI” no corresponden a este criterio de ayuda internacional. Los solicitantes haitianos de la visa “12 XI” no encajan en este criterio al no ser un terremoto una causal que se enmarca en el estatuto de refugiado de ACNUR. Los haitianos solicitantes de refugio en Ecuador, que fueron atendidos por la Dirección General de Refugio en el año 2010³⁵, no obtuvieron los efectos migratorios deseados.

Otra salida a la ilegalidad se manifestaba en la visa “12 V” que permitía a “estudiantes que deseen iniciar, completar o perfeccionar su instrucción en establecimientos oficiales o particulares con reconocimiento gubernamental, y sus familiares más cercanos”. Lo mismo ocurría con la visa “12 VI” que regulaba a “profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más

³⁵ El Entrevistado DMACyC J.O. (Véase Listado de Entrevistados después de las Referencias Bibliográficas), afirma al respecto: “La regularización migratoria, cómo dice la ley, se obtiene tanto de manera temporal cómo de manera permanente. La residencia temporal; y, la residencia permanente en función de las visas que el Estado ecuatoriano otorga. Tenemos varios tipos de visas en función de la actividad que van a realizar en el Ecuador o los motivos que motivaron su viaje. Esta visa, en el caso de Haití, para aquel año fue una visa humanitaria de acuerdo a los parámetros de ayuda para los afectados del terremoto. Ecuador también tiene otro tipo de visas de ayuda humanitaria de otro tipo como las de refugio que son para personas que huyen de su país en busca de salvaguardar su vida, seguridad y libertad de acuerdo al Convenio de Ginebra de 1951 o los Decretos Ejecutivos 1182 o 3301 que eran las herramientas jurídicas en base a lo que se determinaba. No obstante, la visa humanitaria se da por un evento especial, en un tiempo particular, a una población determinada. En este caso eran los haitianos a causa del terremoto y fue por eso que se buscó de alguna manera facilitar su regularización migratoria a través de esa visa humanitaria en función de una ayuda solidaria que en ese entonces la ofreció el Ecuador”.

cercanos”. En este caso, los haitianos que buscaron este medio tuvieron dificultades al no existir un gobierno estable en su país de origen en 2010.

La visa “12 VII” fue de gran ayuda para los ciudadanos haitianos que llegaron después del 31 de enero de 2010 sin conocer los limitantes del Decreto Ejecutivo 248. Esta visa se extendía a: “misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas en su país de origen y en el Ecuador para dedicarse a labores asistenciales, docentes o de apostolado, y sus familiares más cercanos”. De manera análoga se aplicaba la visa “12 VIII” para “personas asistidas por organismos nacionales constituidos legalmente para desarrollar programas de intercambio cultural, y sus familiares más cercanos”.

Otra alternativa a la ilegalidad³⁶, producto de la negativa de la “visa 12 XI”, por ingreso tardío, era la visa “12 IX” para “visitantes temporales con fines lícitos tales como turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes. Esta categoría podrá amparar también a extranjeros en caso de que no les fueren aplicables las categorías descritas en este artículo, cuando previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, su presencia en el país fuere debidamente justificada, de conformidad con lo que establezca el Reglamento al respecto”.

Asimismo, sucedía con la visa “12 X” que permitía transeúntes, en tres siguientes subcategorías: (1.) Personas que desembarcan hacia las zonas de tránsito directo con oportunidad de las escalas técnicas de las naves marítimas o aeronaves para proseguir su viaje en la misma nave o en otras provista por la misma empresa; (2) Personas que ingresan al territorio nacional para dirigirse al país de destino, para abordar una nave que los transportará al exterior o en cumplimiento de servicios en la conducción de vehículos de transporte terrestre internacional; y, (3) Visitantes temporales con los fines previstos en el número IX de este artículo, durante un período no mayor de tres meses en cada año; y, personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorianas y que requieran transitar diariamente en

³⁶ Al respecto el Embajador GY (Véase Listado de Entrevistados después de las Referencias Bibliográficas: “Tenemos que tener presente que, de acuerdo a la vieja Ley de Migración, había nueve categorías de visa en el apartado 12. La categoría “12 X” se refería a la tarjeta de permanencia en el país hasta 90 días, prorrogables por otros 90 únicamente para aquellos ciudadanos que venían al país con determinados fines que eran sobre todo de turismo, culturales, deportivos y que tenían que permanecer pocos días en el Ecuador sin necesidad de sujetarse a todas las implicaciones que necesita contar con una visa oficial”.

las poblaciones limítrofes nacionales. La visa “12 X 3” o “T3” fue una de las más utilizadas y aplicadas en el período 2010 - 2016 (INEC, 2018).

Finalmente, la visa “12 XI”, que según la Ley de Extranjería de 1971 se concedía a “visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano”, fue reemplazada por la visa humanitaria “12 XI” que permite la regularización de ciudadanos haitianos por 5 años.

Una vez que hemos entendido y contrarrestado el escenario jurídico-institucional en torno a la obtención del estatus migratorio válido y de la “visa 12 XI” en el período 2010 - 2016, podemos pasar a las conclusiones en dónde evidenciaremos los hallazgos más relevantes sobre el presente capítulo.

Conclusiones

El segundo capítulo de la presente tesis, tiene como objetivo estudiar la política migratoria del Ecuador frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” para los ciudadanos haitianos afectados por el terremoto de Puerto Príncipe en el año 2010 (BBC, 2010). Para ello, planteamos tres preguntas de investigación: (1.) ¿Cuáles son los principios y derechos garantizados en el marco normativo de 2010, en el ambiente jurídico, escenario político o “*mileu*” (Sprout, 1956) de los inmigrantes haitianos frente a las autoridades migratorias de Cancillería y cómo podían los migrantes haitianos en Ecuador acceder a visas de carácter humanitario en el período 2010 - 2016?; (2.) ¿Cuáles eran sus barreras e impedimentos para poder obtener el estatus migratorio válido en 2010?; y, (3.) ¿Cuáles eran las alternativas de un migrante frente a la negativa de la visa “12 XI” en 2010?

Para responder a la primera pregunta, nos referimos a la creación de la Constitución de 2008 y la protección de los derechos migratorios que se encontraron vigentes en el período 2010 - 2016. Además, se estableció una serie de proyectos nacionales como la integración regional latinoamericana que se prescribe en los Artículos 276, numeral 5; 284, numerales 2 y 5; 356, último inciso; 416 y 423. En este sentido, la “amnistía migratoria” a los ciudadanos haitianos fue amparada en el marco del ALBA (Decreto Ejecutivo 248 de 2010).

Con la proyección hacia una estrategia de “puertas abiertas”, con la “ciudadanía universal” (Artículo 416, numeral 6 de la Constitución de 2008), el escenario internacional estaba en línea con la invitación del Ecuador a la comunidad haitiana de radicarse en Ecuador por 5 años.

El escenario político o “*mileu*” (Sprout, 1956) de los inmigrantes haitianos, frente a las autoridades migratorias de Cancillería, era obviamente muy complejo y surgieron muchos problemas al no tener los haitianos los requisitos legales requeridos o haber ingresado a Ecuador después del 31 de enero de 2010.

Las barreras e impedimentos para poder obtener el estatus migratorio válido en 2010, que es nuestra segunda pregunta de investigación, se traducen lo expuesto en la **Tabla 3**. La mayoría de los inmigrantes haitianos que se radicaron en Ecuador, no pudieron acceder a un estatus migratorio válido, al encontrarse muchas de las instituciones gubernamentales haitianas cerradas

por el terremoto de 2010. Esto, no fue tomado en consideración por las autoridades que negaron de primera mano, las visas “9” o “12” a los haitianos que ingresaron a Ecuador después del 31 de enero de 2010 y que no podían acceder a servicios civiles básicos en Haití, cómo las partidas de nacimiento apostilladas, títulos universitarios o los antecedentes penales de los ciudadanos haitianos.

En el presente capítulo, podemos observar que Ecuador tiene un antes y un después en materia de política exterior, después de la firma de la paz con Perú en 1998. Antes de 1998, la política exterior del Ecuador se enfocaba en la defensa de sus intereses nacionales frente a su conflicto armado con el Perú (Hey, 1995). El siglo XXI es un nuevo despertar de la política exterior ecuatoriana y surge cómo uno de los países más relevantes dentro de todas las organizaciones gubernamentales y suprarregionales a nivel internacional. Ocupa la presidencia pro t mpore de UNASUR y bajo este organismo ofrece ayuda a Haití, pero también en calidad de mandatario de Estado, ofertó ayuda humanitaria internacional. El Ecuador, tuvo un cambio radical en su política exterior, dejó de ser un Estado emisor de migrantes y se convirtió en uno receptor. Además, se convirtió en un Estado emisor de ayuda internacional, para abandonar la postura internacional de países subdesarrollados y cooperar en el marco Sur-Sur. Las políticas migratorias, cómo podemos analizar en este capítulo, se orientan desde la Constitución de 2008 hacia la comunidad internacional. La oferta de refugio, de visas humanitarias y de una postura de “puertas abiertas”, amparada en la ciudadanía universal, impulsaron a una mayor cantidad de migrantes de establecerse en Ecuador.

Por su parte, podemos observar que existe una notable contradicción entre la política exterior del Ecuador de emitir una visa humanitaria “12 XI” en el año 2010, frente a los requisitos de la Ley de Migración y Extranjería de 1971, modificada por la Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454 de 04 de noviembre de 2004; el Reglamento a la Ley de Extranjería, promulgado en el Decreto Ejecutivo 1991 en el Registro Oficial 473 de 07 de julio de 1986; y, el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 firmado por el Presidente de la República, elaborado a partir del proyecto de Decreto Ejecutivo elaborado en la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME. Estas contradicciones, se manifiestan en la imposibilidad notoria de conseguir determinados documentos legales para obtener el estatus migratorio válido. Tan sólo la partida de nacimiento, debidamente apostillada por la Convención de la Haya de 1961, era un documento imposible de conseguir por

un migrante haitiano desde el 12 de enero hasta el 31 de enero de 2010. Esto, al haber desaparecido el Registro Civil y otros edificios gubernamentales de Puerto Príncipe, Haití, en ese tiempo (por el lapso de 19 días establecido por el Decreto Ejecutivo 248 de 2010). Este tipo de trabas, en la política migratoria interna, provocaran que la visa “12 XI” de 2010 no pudiese ayudar al grupo focal de asistencia prioritaria al que estaba destinada la particularidad del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

CAPÍTULO III:

Relaciones bilaterales entre Ecuador - Haití y la “oleada migratoria” haitiana de 2010

Introducción

Ahora que hemos podido enfocar el marco teórico y hemos podido visualizar el escenario político o “*milieu*”³⁷ (Sprout, 1956) y jurídico, en el que se encontraban los ciudadanos haitianos que buscaban regularizarse mediante la visa “12 XI” de 2010, en el presente capítulo, tenemos dos objetivos. En primer lugar, estudiaremos a profundidad el marco institucional internacional en el que se enmarcan las relaciones bilaterales entre Ecuador y Haití en el período 1972 - 2018³⁸. En segundo lugar, analizaremos los datos inmigratorios sistematizados a partir de los Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales del INEC (2018) y por la Subsecretaría de Migración (2018) en el período 2010 - 2016. Plantearemos tres preguntas de investigación en referencia a los temas esbozados.

La pregunta de investigación que plantearemos en este capítulo consiste en: ¿Cuáles son los principales matices del relacionamiento bilateral entre Ecuador y Haití? La respuesta a esta pregunta, aportará en la comprensión de las decisiones que motivaron la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, por parte del gobierno ecuatoriano, en el año 2010.

Por su parte, planteamos dos preguntas de investigación respecto de los datos del INEC (2018) y de la Subsecretaría de Migración (2018) y son las siguientes: (1.) ¿Cuáles son los saldos inmigratorios dentro del ofrecimiento internacional de la visa humanitaria “12 XI” de todos los puertos aéreos, terrestres y marítimos del Ecuador de ciudadanos haitianos en el período 2010 - 2016?; (2.) ¿Cuántos ciudadanos haitianos ingresaron a Ecuador y cuántos ciudadanos haitianos permanecieron en territorio nacional en el período 2010 - 2016?

Este tercer capítulo, contiene la historia de la cooperación bilateral del Ecuador-Haití a partir del siglo XX, esto con la finalidad de poder entender, de cierta manera, su aplicación en el siglo XXI. El cambio de postura de política exterior del Ecuador, en torno a la paz en el siglo XX (Hey, 1995); es la otra cara de la moneda de la política exterior del Ecuador que, en el período

³⁷ Nuevamente, el “*milieu*” es el ambiente político en dónde se desarrolla la acción política del Estado.

³⁸ Los primeros acuerdos bilaterales entre Ecuador y Haití, se produjeron en Washington D.C., en el año 1972.

2010 - 2016, más bien fue líder en figurar en la arena internacional cómo lo hizo en UNASUR (Salgado, 2015). Nunca antes, el Ecuador había sido pionero en emitir ayuda humanitaria internacionalmente, especialmente a un tercer Estado y de menor nivel de desarrollo institucional cómo Haití.

Para el año 2018, sólo existía un simbólico acuerdo vigente de cooperación con Haití, tan sólo las Notas Reversales sobre un inmueble para ser utilizado por el cuerpo diplomático de Haití hasta el año 2023 (SITRAC, 2018). Vale recalcar que los Convenios Internacionales firmados en período 2010 - 2016, ya no se encuentran vigentes o han sido abandonados por parte de ambos países. El propósito de esta tesis, no es estudiar el comportamiento diplomático y bilateral en las relaciones Ecuador - Haití, pero sí entender en el marco de la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME de la Cancillería, que constituye el proyecto del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Esta Nota de Cancillería, establece las motivaciones jurídicas, políticas y sociales de la creación, promulgación y ejecución de la visa humanitaria “12 XI” por un período de 5 años. Pero, ¿cuáles fueron los antecedentes que conllevaron a que Ecuador emitiera una visa inmigratoria de tales proporciones, a un país que tiene otro idioma e inclusive otra cultura?

Podríamos remontarnos hasta los inicios de la República del Ecuador en 1830, pero en realidad, no existe un hito o una cúspide que permita estudiar la piedra angular de las relaciones entre Haití y Ecuador. Ambos países mantuvieron un discreto secreto diplomático sin mayores altibajos que valga la pena mencionar en esta investigación. Excepcionalmente, se reconocen diplomáticamente en Washington D.C. en el año de 1972 (SITRAC, 2018). Desde ese entonces, no existen mayores hitos diplomáticos hasta los firmados en el año 2010.

En realidad, el mayor suceso de política exterior, se generó a partir de la visita de Rafael Correa, el 30 de enero de 2010, a la isla caribeña (El Universo, 2010). Esta visita oficial, aunque en realidad se suponía que la ayuda humanitaria correspondía a UNASUR, fue otorgada en el marco del ALBA, cómo pudimos analizar en el capítulo precedente. El Decreto Ejecutivo 248 de 2010, formula una visa humanitaria cómo una “amnistía migratoria” amparada en el artículo 6 del “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití”, celebrado en Caracas, Venezuela el 25 de enero de 2018; y, que otorgó una visa humanitaria hasta el 31 de enero de 2010 bajo una orden ejecutiva del 09 de febrero del mismo año. En este

corto, pero interesante lapso de tiempo, se generó la mayor migración a Ecuador de Haití en el siglo XXI, con más de 50.000 entradas (INEC, 2018).

El presente capítulo, pretende analizar deductivamente, cómo desde una distante relación bilateral y cultural, se produce un acercamiento tan repentino, cómo el del año 2010, que influyó directamente en la aplicación de la política exterior a cargo de las autoridades de la política migratoria en la Cancillería del Ecuador.

3.1 Las relaciones entre Ecuador y Haití 2010 - 2018

Desde el surgimiento de ambas naciones cómo Repúblicas independientes; y, de sus respectivas fundaciones y establecimiento de sus Cartas Políticas constituyentes originarias; no se puede establecer un hito histórico relevante entre ambas naciones que la firma de la “Declaración conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y de Haití”, firmada en Washington, Estados Unidos, el 15 de abril de 1972. Desde esta fecha, hasta el 26 de agosto de 2010, cuando se firma el “Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana en apoyo a la reconstrucción de la República de Haití”, en Santo Domingo, República Dominicana, no existe ningún otro evento de política exterior entre Haití y Ecuador. Antes del 2010, no hay ningún Convenio, Protocolo o Notas Revérsales entre ambos Ministerios de Relaciones Exteriores. La formulación de la política exterior del Ecuador hacia el país caribeño, surge a partir del terremoto de Puerto Príncipe del año 2010.

Esta tesis, únicamente mencionará, de manera general, el campo de cooperación bilateral sin abandonar el estudio de la visa humanitaria. El enfoque tendrá como objetivo establecer, particularmente, el marco de cooperación en torno a la emisión de la visa “12 XI” de 2010, cómo resultado de un proceso de toma de decisiones que se sostiene el tercer modelo conceptual o político-burocrático de Graham Allison de 1969.

Según el sistema SITRAC (2018) de la Cancillería del Ecuador, hemos podido obtener todos los Convenios, Acuerdos y Notas Revérsales de carácter bilateral entre Ecuador y Haití; y,

el hallazgo son doce coincidencias en el marco de la presente investigación y son presentados en la siguiente tabla:

Tabla 4.- Actas, Convenios, Protocolos y Notas Revérsales del Ecuador y Haití, según el sistema SITRAC de la Cancillería del Ecuador (2018)

Nro.	Actas, Convenios, Protocolos y Notas Revérsales	Lugar de la Firma	Fecha de Suscripción y/o Ratificación	Vigencia o Expiración
01.	Declaración conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y de Haití	Washington, Estados Unidos.	4/15/1972	4/15/1972 Vigente
02.	Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana en apoyo a la reconstrucción de la República de Haití	Santo Domingo, República Dominicana.	10/26/2010	7/25/2012 Vigente
03.	Acta Entrega de Donación de Obras y Bienes por parte del gobierno ecuatoriano al gobierno de Haití por parte de la Compañía de Ingenieros Militares "Ecuador" en la República de Haití	Lamberth - Haití.	9/27/2011	9/27/2011 No Requerida
04.	Acta de la Visita de Misión ecuatoriana de Cooperación Puerto Príncipe, Haiti, 15 y 16 de diciembre de 2011	Puerto Príncipe - Haití.	12/16/2011	12/16/2011 No Requerida
05.	Protocolo de Enmienda al Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República de Chile y el gobierno de la República del Ecuador con motivo de la participación de una Compañía de Ingenieros Combinada en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití.	Quito - Ecuador.	1/26/2012	1/26/2012 Vigente

(MINUSTAH)

06.	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití	Quito - Ecuador	7/11/2012	No Vigente
07.	Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití para su Reconstrucción	Quito - Ecuador	7/11/2012	12/31/2013 Terminado
08.	Acta de la Visita de la Misión de Diagnóstico para la Ejecución del Memorándum de Entendimiento en Materia de Discapacidades entre la República del Ecuador, la República de Haití y el Banco Mundial	Puerto Príncipe - Haití	8/14/2012	8/14/2012 No Requerida
09.	Notas Revérsales sobre Acuerdo de Entrega de un Inmueble por parte del Ecuador a la República de Haití para Uso de Oficinas del Consulado de Haití en esta Ciudad	Quito - Ecuador	5/23/2013	5/22/2023 Vigente
10.	Convenio de Cooperación Solidaria entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití en materia de Educación Superior	Nueva York, Estados Unidos	9/26/2014	No Vigente
11.	Acta de la Reunión bilateral Haití-Ecuador, sobre Tema Migratorio	Puerto Príncipe – Haití	10/5/2015	10/5/2015 Vigente
12.	Acta de Reunión Bilateral Diálogo de Cooperación en materia de Defensa entre el señor Ministro de Defensa de Haití y el señor Ministro de Defensa nacional del Ecuador	Ambato - Ecuador	8/15/2017	8/15/2017 No Requerida

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del sistema SITRAC (2018) de la Cancillería del Ecuador.

La relación del Ecuador y Haití nace en 1972, pero se mantiene en una especie de “silencio diplomático” hasta que surge nuevamente en el año 2010 cuando ocurre el terremoto en Puerto

Príncipe. En este año, el 26 de octubre de 2010. Ecuador y República Dominicana se reúnen en Santo Domingo, capital del país caribeño, y firman el “Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Dominicana en apoyo a la reconstrucción de la República de Haití”.

Posteriormente, el 27 de septiembre de 2011, un año, ocho meses y quince días después del terremoto de Puerto Príncipe del 12 de enero de 2010, en Lamberth - Haití, se entrega ayuda humanitaria mediante un “Acta Entrega de Donación de Obras y Bienes por parte del gobierno ecuatoriano al gobierno de Haití por parte de la Compañía de Ingenieros Militares "Ecuador" en la República de Haití”.

Los días 15 y 16 de diciembre de 2011, casi dos años después del terremoto, se realiza una visita de la “Misión ecuatoriana de Cooperación Puerto Príncipe, Haití”.

En el año 2012, el 26 de enero, dos años y dieciséis días después del terremoto, se firma el “Protocolo de Enmienda al Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la República de Chile y el gobierno de la República del Ecuador con motivo de la participación de una Compañía de Ingenieros Combinada en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití. (MINUSTAH)”, en la ciudad de Quito. El mismo año y en la misma ciudad, el 11 de julio de 2012, se firma el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití”, pero no entra en vigencia.

El mismo día, el 11 de julio de 2012, se firma el “Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití para su Reconstrucción”, el mismo que culmina el 31 de diciembre de 2013.

A su vez, el 14 de agosto del 2012, se firma el “Acta de la Visita de la Misión de Diagnóstico para la Ejecución del Memorándum de Entendimiento en Materia de Discapacidades entre la República del Ecuador, la República de Haití y el Banco Mundial”.

En el año 2013, el 23 de mayo, se firman en Quito, las “Notas Revérsales sobre Acuerdo de Entrega de un Inmueble por parte del Ecuador a la República de Haití para Uso de Oficinas del Consulado de Haití en esta ciudad”; y, que tienen vigencia hasta el 22 de mayo de 2023.

En el año 2014, el 26 de septiembre, en la ciudad de Nueva York, en Estados Unidos, se firma el “Convenio de Cooperación Solidaria entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití en materia de Educación Superior, pero no entra en vigencia.

El 05 de octubre de 2015, cinco años y nueve meses después del terremoto de Puerto Príncipe, los Cancilleres del Ecuador y Haití se reúnen y firman el “Acta de la Reunión bilateral Haití-Ecuador, sobre Tema Migratorio”, en esa misma ciudad caribeña.

Finalmente, el 15 de agosto de 2017, se firma el “Acta de Reunión Bilateral Diálogo de Cooperación en materia de Defensa entre el señor Ministro de Defensa de Haití y el señor Ministro de Defensa nacional del Ecuador” en la ciudad de Ambato, Ecuador.

Asimismo, se realizó una investigación sobre los Acuerdos, Convenios y Memorandos de Entendimiento interinstitucionales del período 2010 - 2016:

Tabla 5.- Acuerdos y Convenios Interinstitucionales del Ecuador y Haití, según sistema SITRAC de la Cancillería del Ecuador (2018)

Nro.	Nombre del Acuerdo o Convenio Interinstitucional	Lugar de la Firma	Fecha de Suscripción	Vigencia, Expiración y/o Ratificación
01.	Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití para su Reconstrucción.	Haití	08/6/2010	08/6/2011 Terminado.
02.	Memorando de Entendimiento en materia de Discapacidades entre la Vicepresidencia de la República del Ecuador, la Secretaria de Integración de Personas con Discapacidad de la República de Haití y el Banco Mundial	Quito - Ecuador.	6/12/2012	6/12/2012 Vigente.
03.	Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Turismo de la República del Ecuador y el Ministerio de Turismo de la República de Haití sobre Cooperación Turística	Quito - Ecuador.	9/13/2012	9/13/2016 Terminado.

04.	Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Defensa de la República del Ecuador y el Ministerio de Defensa de la República de Haití en materia de Defensa	Haití	09/21/2012	09/21/2012 Vigente.
05.	Convenio marco de Cooperación Interinstitucional que celebran el Consejo Electoral provisional de Haití y el Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador	Haití	10/10/2014	10/10/2017 Vigente.
06.	Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de la República de Haití y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables de la República del Ecuador	Quito - Ecuador.	03/13/2014	03/13/2016 Vigente.
07.	Plan de Acción, Cooperación Haití - Ecuador	Puerto Príncipe - Haití.	7/31/2015	7/31/2015 No Requerida.
08.	Acuerdo de Terminación de las Cartas de Contribución entre el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de Perú, Ecuador y Paraguay con relación a sus contribuciones a la cuenta para la administración de recursos donados para Haití.	Quito - Ecuador.	11/24/2016	En revisión.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del sistema SITRAC (2018) de la Cancillería del Ecuador.

Estos ocho instrumentos legales internacionales, se los cataloga de la siguiente manera: hay tres Convenios Interinstitucionales, dos Memorandos de Entendimiento, dos Acuerdos y un Plan de Acción.

El primer Convenio Interinstitucional, se lo denominó “Convenio de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República de Haití para su

Reconstrucción”, firmado en Haití el 08 de junio de 2010, el mismo que terminó el 08 de junio del siguiente año.

Posteriormente, se firmó el “Memorando de Entendimiento en materia de Discapacidades entre la Vicepresidencia de la República del Ecuador, la Secretaria de Integración de Personas con Discapacidad de la República de Haití y el Banco Mundial”, el mismo que se firmó en Quito, el 12 de junio de 2012 y se encuentra vigente. El 13 de septiembre del mismo año, se firmó el “Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Turismo de la República del Ecuador y el Ministerio de Turismo de la República de Haití sobre Cooperación Turística”, el mismo que terminó el 13 de septiembre de 2016. También, se firmó en Haití, el 21 de septiembre de 2012, un “Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Defensa de la República del Ecuador y el Ministerio de Defensa de la República de Haití en materia de Defensa”, el mismo que se encuentra vigente.

Dos años después, el 13 de marzo de 2014, se firmó en Quito, Ecuador, un “Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de la República de Haití y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables de la República del Ecuador”; y, el 10 de octubre, se firma un “Convenio marco de Cooperación Interinstitucional que celebran el Consejo Electoral provisional de Haití y el Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador” firmado en Haití. Ambos instrumentos se encuentran vigentes actualmente.

En el año siguiente, 5 años después del terremoto, se lanza el denominado “Plan de Acción, Cooperación Haití – Ecuador”, cuya ratificación no fue requerida por la Asamblea Nacional y fue firmado en Puerto Príncipe, Haití, el 31 de julio de 2015.

Una vez presentado un escenario general sobre los instrumentos legales de cooperación bilateral e interinstitucional entre Ecuador y Haití desde el año 2010, con breves referencias a hitos históricos como el reconocimiento diplomático entre ambos países en Washington D.C., Estados Unidos en el año 1972, podemos entender el marco de cooperación que enfrentaron las autoridades ecuatorianas en el período 2010 - 2016.

Las propuestas de la Asamblea Constituyente de Montecristi en el año 2008, influyeron notablemente en la nueva política exterior del Ecuador. Ahora, renovado el espíritu nacional, se adaptaron nuevos modelos ideológicos y filosóficos de todas las índoles, de todos los orígenes

sociales y culturales. Esta nueva cosmovisión, que atravesaba por las instituciones del país, influyó en la redacción de un nuevo modelo de política migratoria, basado en la unificación suprarregional, la protección a los derechos de los migrantes y a la apertura hacia el principio de la ciudadanía universal. Esto generó un impacto, desde la política migratoria hacia la política exterior. Al formular un Decreto Ejecutivo local, se generó una propuesta internacional. Es un caso digno de analizar frente a los impactos y oleadas migratorias que se generaron en el período 2010 - 2016.

En este sentido, presentamos únicamente los Convenios Bilaterales entre Ecuador y Haití, dejando de lado todos Acuerdos, Convenios y Tratados Multilaterales de los que Ecuador y Haití son parte. Estos son los Acuerdos, Cartas de Entendimiento y demás eventos de política exterior entre Ecuador y Haití:

Desde los inicios de ambas repúblicas independientes, Ecuador y Haití, no mantenían una relación diplomática tan cercana hasta el terremoto de Puerto Príncipe en 2010. Antes del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, no existía ningún acuerdo de cooperación bilateral o de cooperación directa entre Ecuador y Haití. Por lo tanto, no podemos establecer una relación entre ambas naciones antes del terremoto ocurrido en Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010.

Vale la pena recalcar que el único acuerdo bilateral hasta el 23 de mayo 2023, son las Notas Revérsales sobre la entrega de un inmueble por parte del Ecuador a la República de Haití. Este inmueble se destinó para el uso de oficinas del consulado de Haití en esta Quito. Este acuerdo se firmó el 22 de junio y entró en vigencia por diez años desde el 23 de junio de 2013.

Las relaciones entre Ecuador y Haití se fortalecieron internacionalmente después del terremoto de 2010. El Ecuador ofertó internacionalmente recibir a todos los ciudadanos haitianos afectados por el terremoto de 2010. Esto generó una notoria “ola migratoria” desde Haití a Ecuador en el período 2010 - 2016.

3.2 La ola migratoria del Ecuador a Haití después del Decreto Ejecutivo 248 de 2010

Como un segundo objetivo, el presente capítulo, busca presentar datos empíricos sobre la migración Haití a Ecuador después del ofrecimiento de la visa humanitaria en base al Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Sobre todo, analizaremos la sistematización de los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2018) y por la Subsecretaría de Migración (2018). Estos datos empíricos son oficiales, no son cuantificables por otros métodos de aproximación matemática ni estadística de medios no oficiales, tampoco pueden ser calculados cómo resultados parciales de estudios particulares o de medios de circulación masiva de información sea impresa o electrónica. Los datos presentados se basan en los estudios de los diferentes Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales, calculando puerto por puerto, los saldos migratorios oficiales en el período 2010 - 2016.

3.2.1 Primera oleada migratoria de Haití a Ecuador: un repaso desde 2010

En el marco de la relación bilateral entre Haití y Ecuador, es importante destacar que el ex presidente Rafael Correa, en su calidad de presidente “*pro t mpore*” de UNASUR, viajó a Haití el 30 de enero de 2010³⁹ (El Universo, 2010). En este marco, ofreció ayuda de cooperación internacional tanto del organismo internacional como del Ecuador, cambiando para ello, la política migratoria interna del Ecuador mediante el Decreto Ejecutivo 248 de 2010⁴⁰.

³⁹ Al respecto, el diario “El Comercio”, el 27 de septiembre de 2011: “La inversión que ha realizado Ecuador en esta región agrícola haitiana es de alrededor de ocho millones de dólares y comprende mantenimiento vial, construcción de accesos a escuelas y viviendas, construcción de un puente sobre el río Lesther y donación de equipos como volquetas, tanqueros, tractores y cargadoras. Correa estuvo en Haití en otras dos ocasiones, la última en agosto de 2010, para revisar la ayuda de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) a la nación caribeña”.

⁴⁰ Nashira Chávez (2018), afirma que: “Además de esta ayuda económica, se impulsó mediante visas humanitarias legalmente instruidas en el Decreto Ejecutivo 248”. Pero, finalmente afirma que entre Ecuador y Haití se dio una ayuda entre: “países en vías de desarrollo al apoyo logístico de la reconstrucción de otro Estado con las mismas necesidades”. En este caso, sobre la política exterior del Ecuador en el caso de Haití, Nashira Chávez (2018), afirma que: “La ayuda internacional...se suma en la inversión social directa en planes de capacitación técnica y de reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 2010”.

Los ciudadanos y ciudadanas haitianas, empezaron a trasladarse hacia Ecuador, después de la oferta del presidente Rafael Correa de emitir una visa de carácter humanitario el 30 de enero de 2010. Posteriormente, diez días después, el mandatario emite el Decreto Ejecutivo 248, que limita la entrada de los ciudadanos y ciudadanas haitianas a Ecuador, al 31 de enero del 2010. Es decir, de los haitianos que vinieron, “inclusive” (Decreto Ejecutivo 248 de 2010), hasta el 31 de enero, un día después de su visita oficial (El Universo, 2010). Esta oferta internacional fue fundamentada en el ALBA por la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME enviada por Cancillería el 26 de enero de 2010 y fue la base del Decreto Ejecutivo el 09 de febrero de 2010. En este sentido, los más de 50.000 haitianos, que mostraremos a continuación, vinieron a Ecuador sin prácticamente ninguna posibilidad de ser aceptados por el sistema legal de visas explicados en los capítulos tres y cuatro de la presente tesis. Muchos de ellos viajaron a Brasil, Europa y Estados Unidos, otros permanecieron en el Ecuador.

La situación de los que subsistieron irregulares en Ecuador es complicada, puesto que al haber permanecido en Ecuador por más de 90 días con la visa “12 X 3” o “T3”, que analizamos en el capítulo anterior, tuvieron dificultades para obtener las visas “9” y “12”. Bajo este esquema, todos los migrantes haitianos que se encontraron en la irregularidad no pudieron obtener una visa al no tener un estatus migratorio regular.

Como podemos analizar, la política exterior del Ecuador en el período 2010 - 2016, se fundamenta empíricamente y objetivamente en un nuevo tipo de protagonismo en la arena internacional. Su tradicional postura de agente receptor de ayuda internacional cambia, y por primera vez, otorga ayuda humanitaria a Haití. Para poder visualizar de mejor manera estos antecedentes, se ha tomado en consideración el flujo migratorio total, durante el período 2010 - 2016 y de los mayores flujos de los países que ingresaron a Ecuador durante estos años:

Tabla 6 - Número de entradas de extranjeros a Ecuador. Período 2010 – 2016.

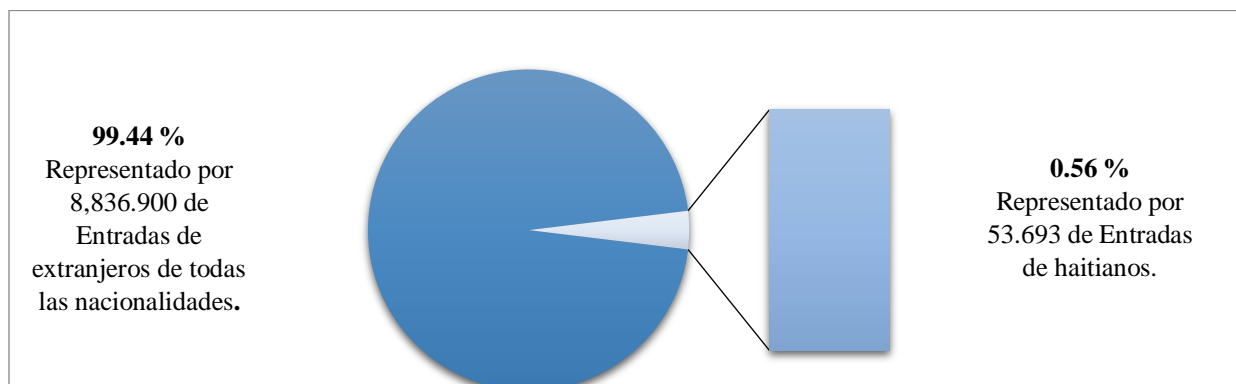
Año	Flujo Migratorio	Estados Unidos	Colombia	Perú	Venezuela	Cuba	Haití
2010	1 038.761	247.923	202.168	153.151	31.128	26.850	1.622*
2011	1 140.195	241.654	265.668	144.905*	38.308*	23.930	2.546
2012	914.080	157.055	263.956	103.418	30.218	19.459	3.023
2013	1 330.500	226.972	345.709	151.180	99.984	27.840	14.099
2014	1 554.856	256.760	377.457	177.109	120.154	40.644	17.278
2015	1 444.254	246.017	336.460	150.641	95.909	71.948	14.278
2016	1 414.254	257.544	318.126	147.171	102.369	25.929	14.658
Total	8 836.900	1 633.925	2 109.544	977.602	518.040	236.600	53.693

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada de los Anuarios del INEC del período 2010 – 2016 y del flujo de todas las nacionalidades años 2010 y 2011. (INEC, 2018 y Subsecretaría de Migración, 2018*).

En este caso particular, contrarrestamos a Estados Unidos, Colombia, Perú, Venezuela y Cuba con la migración existente con Haití. Colombia y Perú son países fronterizos y representan una enorme migración hacia el Ecuador, si analizamos el flujo migratorio total o desde una perspectiva anual. Por su parte, Venezuela y Cuba representan como Haití, una migración mixta, tanto económica como de solicitantes de refugio. Estados Unidos, por su parte, representa un sector económico que fomenta el turismo, aunque en algunos casos, también encontramos migrantes que buscan establecerse en Ecuador. Estos datos fueron recolectados de fuentes oficiales como la Subsecretaría de Migración (2018) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2018), que muestran el número total de personas que ingresan a Ecuador anualmente y nos dan cifras exactas de los migrantes haitianos que arribaron al país en el período 2010 - 2016. Se ha analizado y contrarrestado el número total de ingresos de personas a Ecuador, frente al número total de ingreso de haitianos. La cifra obtenida como resultado del estudio es sorprendente, puesto que tan

sólo representa el 0.56 % de los ingresos totales (ver cuadro II) representa la entrada de ciudadanos haitianos a Ecuador. Para esto, hemos realizado la siguiente tabla para poder visualizar de mejor manera estos datos:

Tabla 7 - Porcentaje de entradas de haitianos frente a flujo migratorio total a Ecuador. Período 2010 - 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada de los Anuarios del INEC del período 2010 - 2016 y del Flujo de todas las nacionalidades años 2010 y 2011. (INEC, 2018 y Subsecretaría de Migración, 2018).

Con los datos públicos obtenidos de la Subsecretaría de Migración (2018), se puede delimitar la realidad de la comunidad haitiana en el Ecuador, demarcando la situación actual de la población haitiana desde el terremoto de 2010 hasta el año 2016. Un número no determinado de migrantes permanecieron en Ecuador, mientras otros buscaron otros destinos migratorios como Estados Unidos, Canadá y Brasil. Acorde a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2014): “La magnitud de las cifras de personas haitianas que buscan llegar hasta Brasil atravesando Ecuador o Perú, ha obligado a que este tema sea debatido públicamente en estos países” (OIM, 2014). Durante el período 2010 - 2016, más de ocho millones, trescientas treinta y seis mil novecientas (8'836.900) personas (Subsecretaría de Migración, 2018), ingresaron al Estado ecuatoriano. Entre este número de personas, 53.693 haitianos ingresaron al territorio ecuatoriano y 40.301 migrantes permanecieron en el Estado (Subsecretaría de Migración, 2018):

Tabla 8 - Entrada y Salida de ciudadanos haitianos y su Saldo Migratorio.

Año	Entradas	Salidas	Saldo Migratorio
2010	1.622	1.178	444
2011	2.546	2.495	51
2012	3.023	931	2.092
2013	14.099	1.222	12.877
2014	17.278	3.246	14.032
2015	14.658	3.638	11.020
2016	467	682	-215
Total	53.693	13.392	40.301

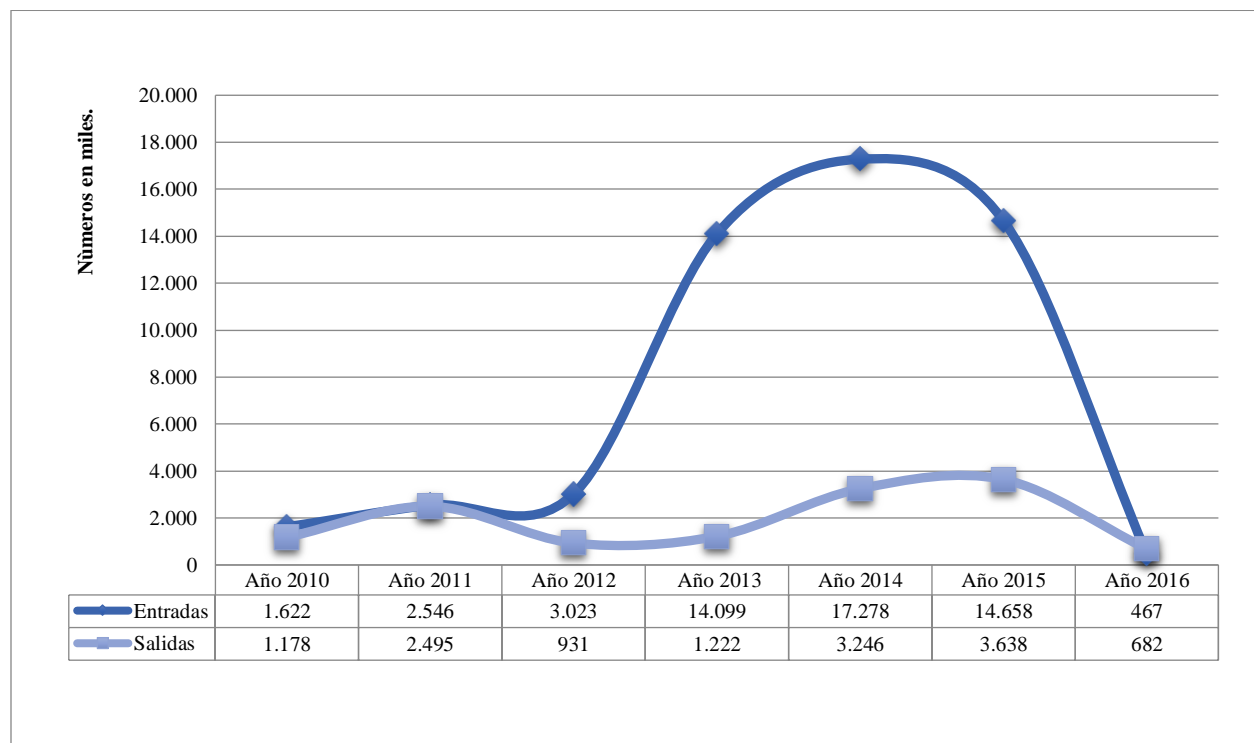
Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada y calculada de los Anuarios del INEC del período 2010 – 2016 y del Flujo de todas las nacionalidades años 2010 y 2011. (INEC, 2018 y Subsecretaría de Migración, 2018)

Para entender mejor esta realidad, a continuación, se analiza el número global de haitianos que ingresaron y salieron del Ecuador durante los seis años que propone el estudio; y, los migrantes que permanecieron en el Ecuador. Como podremos apreciar, desde el año 2010 al 2015, el número de inmigrantes haitianos, refleja datos positivos en la permanencia de personas en Ecuador. Sin embargo, desde el año 2016, la cantidad de migrantes disminuye considerablemente y los números representan mayores salidas que entradas de migrantes haitianos a Ecuador. Desde esta perspectiva, podemos inferir que durante el período 2010 - 2016, al menos 40.301 haitianos permanecieron en Ecuador (Subsecretaría de Migración, 2018) y 13.392 haitianos migraron fuera del país o regresaron a su estado de origen.

Acorde a la información proporcionada por Burbano (2015), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para el año 2010, Ecuador contaba con una población haitiana de 495 personas, de las cuales 378 residían en Quito. Al respecto, afirma: “Si bien son datos aproximados, lo cierto es que nos muestran que a partir del terremoto de 2010 la población haitiana

que llegó (o pasó) por el país se ha incrementado significativamente”. En este sentido se ha realizado un gráfico que muestra esta realidad:

Tabla 9 - Número de entradas y salidas de ciudadanos haitianos a Ecuador por año período 2010 – 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada y calculada en base a los Anuarios del INEC del período 2010 – 2016 y del Flujo de todas las nacionalidades años 2010 y 2011. (INEC, 2018 y Subsecretaría de Migración, 2018).

De los resultados obtenidos en el la **Tabla 9**, podemos observar que existe una especie de “ola migratoria” que se acentúa desde el año 2012 y que decae en el año 2016. Los datos, igualmente, muestran un número de salidas registradas posiblemente a países del hemisferio Norte y a Brasil, cómo se demuestra con los estudios de la OIM (20154); o, inclusive haitianos que, al ver su precaria situación migratoria, decidieron regresar a su país de origen. Asimismo, pudimos constatar que en las jefaturas de migración de Quito y Guayaquil ingresaron un gran número de personas después de dos años del terremoto, desde enero de 2012 y hasta diciembre de 2015.

También, es importante notar que durante el período de investigación el número de visas “12 IV” o de refugio es completamente limitado y no llega siquiera a un centenar de entradas y salidas en las respectivas jefaturas de migración a nivel nacional. Tampoco la visa “12 XI”, que otorgaba a los ciudadanos haitianos visa humanitaria por 5 años, según el Decreto Ejecutivo 248 promulgado en el Registro Oficial No. 136 del 24 de febrero de 2010, fue utilizada mayoritariamente.

Sin embargo, la mayoría de los haitianos llegaron posteriormente, quedándose sin oportunidad de regularizar su estatus migratorio. Por eso, dos años después del terremoto, los inmigrantes haitianos en Ecuador pidieron al gobierno legalizar su situación, puesto que, sin un estatus migratorio válido, se veían expuestos a condiciones de abuso y explotación laboral (OIM, 2015). En el caso del Ecuador, se debe tomar en consideración el respeto de la Constitución de 2008 e instrumentos gubernamentales como el Planex 2020 y Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Al respecto, Bruno Ayllón (2014) citando a SENPLADES (2013), establece que: “Aún debe registrarse el ofrecimiento de ayuda humanitaria por parte del Ecuador en situaciones de desastres naturales a... Haití (2010) ... Cabe señalar que esta orientación geográfica y temática viene en buena parte determinada por las disposiciones del PNBV 2013 - 2017”.

Con estos elementos, una de las principales problemáticas que plantea el presente estudio, consiste en que la propia política exterior migratoria del Ecuador facilitó, a través del Decreto 248 de 2010, una “visa humanitaria” para recibir a la comunidad haitiana en el contexto post terremoto. Sin embargo, y como muestran las cifras en la **Tabla 9**, es posible observar que de un total de 53.693 haitianos que llegaron al país hasta el año 2016, muy pocos obtuvieron un estatus migratorio regular, dado que el Decreto amparaba a las personas que arribaban antes del 31 de enero del 2010, pero, dejó de lado, a aquellos que llegaron al país posteriormente.

Entrevistas exploratorias realizadas para el presente estudio, demuestran que muchos de los haitianos solicitaron refugio, amparándose en la Convención de Ginebra de 1951, puesto que pensaron que eran aptos para obtener dicho estatus en el Ecuador. Pero, el Decreto Ejecutivo No. 1182 de 2012, que regulaba el refugio en Ecuador (antes de que entrara en vigencia la actual Ley de Movilidad Humana) no permitió a los migrantes haitianos a obtener dicho estatus.

Los ciudadanos haitianos, tampoco pudieron ostentar una especie de “refugio ampliado”, en base al derogado Decreto 3301, que se sustentaba en la Declaración de Cartagena de 1984. En

este sentido, podemos afirmar que la comunidad haitiana no pudo acceder a una visa de refugio, en base a la legislación interna del Ecuador, quedando en una situación irregular. Con los elementos hasta aquí expuestos, es posible afirmar que la comunidad haitiana en Ecuador es afectada por las decisiones adoptadas desde el propio Estado, dado que las mismas vulneran sus derechos migratorios.

Como podemos analizar, el Decreto Ejecutivo No. 248, desconoce a la mayoría de esta comunidad migrante en Ecuador. Esto, nos lleva a cuestionarnos sobre lo que ocurre al interior del Estado y sus instituciones, particularmente sobre las decisiones adoptadas por funcionarios de la Cancillería a cargo de la ejecución de la política migratoria. En el sentido de comprender y explicar por qué la mayoría de los ciudadanos haitianos no lograron regularizar su situación, pese a las acciones iniciales impulsadas por el propio estado para apoyar su inserción en el contexto post-terremoto.

3.2.2 La visa humanitaria 12 XI y sus efectos en Ecuador

El terremoto ocurrido en Puerto Príncipe, en el año 2010, profundizó los problemas sociales, económicos y políticos, en Haití (Emmerich, 2015); y, esto causó que gran parte de su población buscó emigrar para conseguir un mejor estilo de vida (Campaña, 2015). El mundo “*socialmente construido*” (Sánchez, 2011), intentó, no sólo apoyarse en las fuentes comunes de ayuda como los países desarrollados o las Naciones Unidas, si no que utilizó otros “*agentes*” de ayuda como Ecuador (Burbano, 2015). Esta nueva cosmovisión, generó nuevas fuentes de ayuda para restablecer la paz social en Haití. Dentro de este tema se ha investigado limitadamente. Uno de los temas principales que se abordan dentro de las discusiones dogmáticas es la dificultad del lenguaje o del idioma frente a la receptividad de las barreras existentes para poder acoplarse a la sociedad ecuatoriana (Ceja, 2014). A su vez, otro tema discutido en estudios de investigación análogos, se traduce en la idea de que la comunidad haitiana utilizó a Ecuador como una especie de “*punte*” hacia Brasil y los Estados Unidos (Ceja, 2014, Martínez Pizarro, 2008 y OEA, 2108). Por su parte, una de las mayores dificultades que abordan los haitianos, dentro del Estado ecuatoriano, se manifiesta en la regularización del estatus legal y en las barreras existentes dentro de la política migratoria (Campaña, 2015 y Cancillería, 2018). Sin lugar a duda, otro elemento discutido en la

literatura relacionada a esta área de cuestiones es la primicia del Ecuador como colaborador directo en la cooperación como un Estado pequeño (Campaña, 2015 y Burbano Alarcón, 2015). Esto, en relación a los contribuidores directos tradicionales en materia de desastres ambientales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas o Estados Unidos; frente a las necesidades imperantes y emergentes de Haití en 2010. Un punto de vista importante analizado por otros estudios similares, comparándolos con migrantes cubanos (Herrera-Vinelli, 2012), es la prácticamente inexistente figura de refugio frente a la Convención de Ginebra de 1951. Todos estos temas son abordados en diferentes tesis, artículos científicos y estudios realizados por Organizaciones no Gubernamentales. Sobre la barrera idiomática y del lenguaje que enfrentan los ciudadanos haitianos en el Ecuador, según Ceja (2014): “La mayoría de haitianos llegaron a Ecuador con un gran desconocimiento del país receptor y del idioma español (Herrera et al., 2012: 71)”.

Esta barrera es, sin lugar a duda, una de las más importantes, puesto que, desde su arribo al terminal internacional, no pueden comunicarse con los oficiales de migración, realizar cualquier gestión gubernamental de visado o buscar un trabajo digno. En segundo lugar, siguiendo las ideas de la misma autora (Herrera, 2012), el Ecuador se ha convertido en la “puerta de entrada a territorio continental”; y, en muchos casos en un “país de tránsito para llegar a Brasil” (OIM, 2014). Esto se debe, según a los estudios realizados por Ceja (2014), a que en el Ecuador “no se encuentran las condiciones necesarias de subsistencia y debido a las altas expectativas que se han generado sobre el Brasil”.

Los migrantes haitianos, una vez en territorio ecuatoriano, buscaron viajar a Brasil tanto por tierra como por aire (OIM, 2014); pero, el dólar como moneda de circulación o las dificultades para poder viajar, fueron factores decisivos para permanecer en Ecuador. Susana Quiloango (2011) asegura que: “Ecuador marcado por escenarios políticos nacionales, regionales y globales complejos, ha experimentado durante las dos últimas décadas flujos migratorios cambiantes, encontrando un alto nivel de emigración, junto con un creciente flujo inmigratorio, con ciertas tendencias al tránsito y con constante movilidad interna”. Esto, no implica ninguna novedad, al ser Ecuador el primer Estado receptor de refugiados en Suramérica (Campaña, 2015); y, el segundo país receptor de migrantes provenientes de Haití (Campaña, 2015). La misma autora, hace referencia al Artículo 1 de la Ordenanza 271 del Distrito Metropolitano de Quito, promulgada el año 2008, que se asemeja e incorpora los principios constitucionales de la Carta Política del mismo

año; y, que dispone que la movilidad humana es una política pública en el proceso de globalización y que “no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. En este sentido, ningún ciudadano haitiano debería ser juzgado por su procedencia geográfica o discriminado por la situación que enfrenta su país. Además de las barreras idiomáticas que pueda tener un ciudadano haitiano al llegar al territorio ecuatoriano; y, especialmente en la capital, podemos observar que nadie puede o debe ser discriminado por ser migrante, nadie puede ser considerado como ilegal. Este fenómeno jurídico, es de muy difícil aplicación en la práctica. Podemos percibir que existe una fuerte discriminación hacia la población haitiana, puesto que, al no conocer la ley, no hablar español y no tener un número de cédula de identificación, les es imposible conseguir un trabajo legalmente. Estas barreras se traducen igualmente, en la obtención de una visa en calidad de migrante o de inmigrante bajo las leyes del Ecuador (Campaña, 2015).

Por otro lado, encontramos las dificultades dentro del Decreto Ejecutivo 248, promulgado en el Registro Oficial Número 126 de 2010. El mismo, fue firmado el martes 09 de febrero del mismo año y manifiesta que “el pueblo de la República de Haití se encuentra atravesando una grave crisis humanitaria, económica y social como consecuencia del devastador terremoto...” (Burbano, 2015).

También, es importante recalcar los estudios realizados sobre el acceso a los derechos de los haitianos en Ecuador (Burbano Alarcón, 2015), puesto que tanto los inmigrantes como los refugiados haitianos forman parte de los extranjeros “no deseados” (Malo, 2013). La discriminación de la comunidad migrante haitiana hacia el sur andino (Pedemonte, 2017), tiene un alto impacto social y de aceptación por parte de los Estados receptores. Sobre todo, es importante entender la migración laboral (OEA, 2018), frente a una sociedad con rígidos sistemas legales de aceptación de migrantes haitianos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016). En este sentido, la literatura también nos habla sobre la aplicación de mecanismos de protección a la comunidad migrante (Cantor, 2015).

Ahora, una vez que se produce la migración haitiana a Ecuador dentro del período de estudio, podemos observar una incongruente y contradictoria política exterior entorno al país caribeño (Emmerich, 2015) materia de la presente investigación. Existe un desfase entre lo propuesto por Ecuador desde el año 2010 (Burbano, 2015); y, la política migratoria o interna que dificulta el cumplimiento de la política exterior (Bonilla, 2018). La literatura sobre los problemas de la migración haitiana hacia el Ecuador es muy limitada. Por ello, se han realizado pocos estudios

sobre el tema. Esto hace que el presente estudio sea de gran importancia para futuros análisis o contribuciones académicas. Pero, ¿de qué manera las decisiones adoptadas por funcionarios de la Cancillería en materia migratoria afectan la regularización de los ciudadanos haitianos en Ecuador? Debemos tomar en consideración dos puntos esenciales: En primer lugar, la política exterior del Ecuador frente al llamado internacional humanitario a la comunidad haitiana de establecerse en el país; y, en segundo lugar, las medidas adoptadas por parte de las autoridades del Estado frente al modelo de toma de decisiones burocráticas.

Los mecanismos implementados desde el Estado para facilitar a la comunidad haitiana establecerse en el país en el contexto post terremoto, generó un impacto de escala internacional. Durante su mandato, el presidente Rafael Correa impulsó, mediante el Decreto Ejecutivo 248, promulgado en el Registro Oficial No. 136 del 24 de febrero de 2010, una visa de carácter humanitario con una duración de 5 años para aquellos migrantes que buscaron establecerse en Ecuador. Esta visa humanitaria, tenía algunas limitaciones, una de ellas establecía que los migrantes haitianos debían ingresar al territorio ecuatoriano antes del 31 de enero de 2010. Esto conllevó a que muchas de las personas afectadas por el terremoto del 10 de enero de 2010, ingresaron a territorio ecuatoriano, pero no aplicaron a la visa humanitaria sino meses después. La corta duración del plazo de 21 días, no permitió que los migrantes afectados tuviesen el acceso a la documentación pública de su país de origen en el tiempo establecido.⁴¹

Además, los migrantes que ingresaron a Ecuador después del 31 de enero de 2010, quedaron marginados y no pudieron regularizar su estatus migratorio. Ahora, todos los haitianos que ingresaron fuera de término del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, ingresaron a Ecuador mediante una visa de turismo “12 X”, denominada “T3”, por noventa (90) días. Pero, la falta de comunicación y de información a la comunidad haitiana, de la mano de las barreras idiomáticas (Ceja, 2014), produjo que muchos migrantes cayeran dentro de la ilegalidad. Esto, también generó graves problemas en el ámbito laboral, puesto que al carecer de una visa que ampare al inmigrante o a sus familiares; impulsó a los haitianos a trabajar en la clandestinidad. El acceso a información pública y la presentación de documentos legales de acreditación, como mencionamos previamente,

⁴¹ Uno de los requisitos necesarios para aplicar a la visa humanitaria era poseer una partida íntegra de nacimiento debidamente apostillada por las autoridades haitianas. Durante la destrucción y el caos, a razón del terremoto, muchas de las instituciones públicas no pudieron atender a dichas necesidades y los migrantes no pudieron acceder a dichas partidas. De igual manera los migrantes haitianos no pudieron obtener otros requisitos legales como sus antecedentes penales o inclusive sus respectivas cédulas de ciudadanía.

no permitieron acceder a la tramitación de visas profesionales al no tener registrados los títulos de tercer nivel registrados en el Senecyt (Cancillería, 2016). Por su parte, las solicitudes de refugio tenían una duración legal de 15 días (Decreto Ejecutivo 1182), después de la entrada de los haitianos a Ecuador, aunque hayan ingresado mediante una visa de turismo “12 X, T3” por noventa días. Finalmente, se debe tomar en cuenta que, culminado este plazo y sin excepción, los haitianos, en el año 2010, debían regularizar su estatus migratorio por medio de visas de inmigrantes como de no inmigrantes que se amparaban en la derogada en la Ley de Extranjería de 1971, que se encontraban vigentes durante el período 2010 -2016.

Como pudimos analizar dentro del segundo capítulo, las visas de inmigrantes “10 I – VII” y “9 VII” eran muy difíciles o prácticamente imposibles de adquirir para las personas que migraron a Ecuador después del terremoto de 2010. Por su parte, las visas de no inmigrantes “12 I – III” sólo se aplicaban a diplomáticos y funcionarios internacionales, que no era el caso del común de los 53.963 migrantes haitianos a Ecuador. Las visas “12 IV - XI”, incluidas las visas de refugio y humanitarias, eran de más fácil acceso a la población haitiana. El problema radica en las causas, barreras y dificultades que tuvieron esas personas para acceder a dichas visas. En la gran mayoría de los casos, los requisitos de la política migratoria no eran lo suficientemente blandos o no se acomodaron a las necesidades imperiosas y emergentes de los haitianos que migraron a Ecuador después del terremoto de 2010. Se debe recalcar, nuevamente, que muchas de las instituciones públicas en Haití quedaron bajo los escombros o simplemente dejaron de funcionar (Emmerich, 2015). A pesar de que la literatura y las investigaciones realizadas sobre el tema son amplias, no se realiza un estudio cualitativo sobre el tema. Los migrantes haitianos son reales y ocupan un espacio existente dentro de la sociedad ecuatoriana. Actualmente, la gran mayoría de migrantes no tienen un estatus migratorio legal que les permita acceder a la gran mayoría de sus derechos garantizados en la Constitución de 2008. En definitiva, se puede afirmar que existen "lagunas legales" que afectan los derechos migratorios consagrados en el Constitución de 2008 y muchos de los requisitos establecidos por las autoridades de la Cancillería, no se acoplan acorde a la realidad de los haitianos desplazados por el terremoto de 2010. Ello, como parte de la información que se desprende de catorce entrevistas semiestructuradas efectuadas en la Cancillería del Ecuador, para fines de este trabajo de investigación.

El resultado de estas entrevistas semiestructuradas, muestra notoriamente que la gran mayoría de migrantes haitianos buscaron establecerse en Ecuador por la dolarización; otros pretendían solicitar refugio y otros afirmaron buscar otro país de acogida después de permanecer un tiempo en el país. Finalmente, es necesario establecer que la comunidad haitiana en Ecuador, se ve afectada por la vulneración de sus derechos migratorios, a pesar de la oferta internacional de ayuda humanitaria que se realizó en el año 2010.

En segundo lugar, la importancia de la migración haitiana, radica en las barreras que supone la burocratización de la política exterior frente a la toma de decisiones por parte de los funcionarios y de las autoridades de la Cancillería (Allison, 1969). Por una parte, el Estado ecuatoriano promueve políticas de apoyo con Haití; empero, las autoridades locales, que conforman el mismo organismo gubernamental que regulan dichas políticas, obstaculizan la regularización de los migrantes haitianos.

Este fenómeno migratorio ha impulsado a investigadores a realizar estudios sobre el tema, pero todavía existen vacíos que necesitan ser llenados para comprender la realidad de más de cuarenta mil personas que buscan ser parte de la sociedad ecuatoriana. Los vacíos académicos, deben ser subsanados para llegar a conclusiones y hallazgos que busquen soluciones más allá de complejos Reglamentos y Leyes que solamente establecen mayores barreras y problemas a la comunidad haitiana. Dentro de estas barreras encontramos primordialmente: el ámbito laboral y el ámbito académico-profesional. Muchos de ellos trabajan en la ilegalidad y los que poseen un título, por más simple o complejo que sea, no se encuentran reconocidos por el Senecyt.

Bajo estas ideas, se debe analizar el proceder de las autoridades locales frente a la aplicación de la política migratoria; y, en especial la eficacia del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Aquí, encontraremos los obstáculos jurídicos que afrontan los ciudadanos haitianos que emigraron a Ecuador una vez culminado el plazo establecido, es decir, aquellos que llegaron después del 31 de enero de 2010 y los que buscaron legalizarse posteriormente. Así, el presente trabajo de investigación analiza el complicado contraste de una política exterior del Ecuador frente a Haití, sentada sobre las bases de la problemática de la burocratización y de la legalización de la comunidad haitiana en el Ecuador.

Conclusiones

Toda vez, que en la presente investigación, se ha logrado enfocar el marco teórico y visualizar el escenario político o “*mileu*”⁴² (Sprout, 1956) y jurídico en el que se encontraban los ciudadanos haitianos que buscaban regularizarse mediante la visa “12 XI”, nos remontaremos a las preguntas centrales del capítulo. La primera: ¿Cuáles son los principales matices del relacionamiento bilateral entre Ecuador y Haití? Para ello, detallamos todos los Convenios y Acuerdos Bilaterales e Interinstitucionales entre Haití y Ecuador en el período 2010 - 2016. Al respecto, podemos afirmar que, a pesar de la ayuda humanitaria ofrecida, los efectos en Ecuador no son notorios. Decenas de miles de haitianos permanecen ilegales y sin un plan de contingencia que ampare los derechos de su comunidad en Ecuador.

De otro lado, se demuestra que los principales ámbitos de cooperación entre Ecuador y Haití están caracterizados por la ayuda humanitaria ofertada en el período 2010 - 2016. De esta manera, se demuestra que se produjo una importante “oleada migratoria”, tras la promulgación del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Por su parte, se encuentra que las autoridades fracasaron, en responder institucionalmente al desafío internacional de sostener una promesa de emitir una visa humanitaria como la realizada con la visa “12 XI” en 2010. Internacionalmente, el presidente Rafael Correa, en el año 2010, buscó proyectar a Ecuador como un líder desde una perspectiva de cooperación Sur-Sur. Tal vez, este objetivo fue alcanzado, pero lamentablemente no consiguió lograr los efectos de su política exterior en el territorio nacional. La relación bilateral del Ecuador y Haití, desde su reconocimiento mutuo en los Estados Unidos de Norteamérica, en 1972, se ha forjado desde el año 2010. Desde entonces, ambas naciones mantienen mayores vínculos diplomáticos. En el futuro, los aciertos y errores de la experiencia con la República Haití, pueden hacer que la Cancillería ecuatoriana sea considerada como experta e internacionalmente reconocida, por sus actuaciones en escenarios ambientales a escala mundial.

De otro lado, el capítulo planteó dos preguntas vinculadas a la “oleada migratoria” haitiana hacia Ecuador dentro del ofrecimiento internacional de la visa humanitaria “12 XI”. En primer

⁴² Nuevamente, el “*mileu*” es el ambiente político en donde se desarrolla la acción política del Estado.

lugar: ¿Cuáles son los saldos inmigratorios de entradas y salidas internacionales de todos los puertos aéreos, terrestres y marítimos del Ecuador de ciudadanos haitianos en el período 2010 - 2016?; y, en segundo lugar: ¿Cuántos ciudadanos haitianos ingresaron a Ecuador y cuántos ciudadanos haitianos permanecieron en territorio nacional en el período 2010 - 2016?

Para responder a los datos, cómo resultado del ofrecimiento internacional de la visa humanitaria “12 XI”, los saldos inmigratorios de todos los puertos aéreos de los ciudadanos haitianos en el período 2010 - 2016, son de: 53.693 entradas, 13.392 salidas y un saldo indefinido de inmigrantes regulares e irregulares de 40.301 para el 31 de diciembre de 2016.

Estos datos empíricos y cifras, nos permiten visualizar la realidad de lo que sucedió en Ecuador en el año 2010. El Ecuador, ofertó una visa de carácter humanitario por 5 años, para ciudadanos haitianos que fueron afectados por el terremoto de Puerto Príncipe. Esto, generó que muchas personas decidan voluntariamente abandonar la isla caribeña para migrar a Ecuador y establecerse en el país. El problema es que no existía un plan de contingencia, que nos permita acoplar a todos los migrantes haitianos al escenario político, jurídico y social del Ecuador en el período 2010 - 2016. Desde el inicio, las autoridades del Ecuador no estaban listas para recibir a las decenas de miles de personas que ingresaron repentinamente. El Ecuador no poseía un régimen jurídico apto para receptor a los migrantes ambientales del terremoto de 2010.

Las autoridades migratorias, no poseían las herramientas legales para poder instrumentar sus decisiones. Recordemos que el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, limitaba la entrada de los ciudadanos haitianos al 31 de enero de 2010. Es decir, todos los migrantes haitianos que ingresaron a Ecuador desde el 01 febrero de 2010, en adelante, se encontraban limitados legalmente. Su estatus migratorio debía convertirse en una visa “9” o “12”, según cada caso. En este sentido, muchos de los 40.301 inmigrantes haitianos que permanecieron en el Ecuador en el período 2010 – 2016, no pudieron regularizar su estatus migratorio. La oferta de ayuda internacional por parte del Ecuador, *per se*, era de imposible aplicación para los inmigrantes haitianos que no pudieron acceder a los documentos requeridos por las autoridades ecuatorianas, tales como sus antecedentes penales o partidas de nacimiento debidamente apostilladas, puesto que la infraestructura de la isla caribeña no podía emitir dichos documentos (BBC, 2010; El País, 2010; El Universo, 2010). Al expirar los noventa (90) días del ingreso de los ciudadanos haitianos a Ecuador con la visa “12 X. III” o “T3”, otorgada gratuitamente por las autoridades y agentes a cargo de la política migratoria

interna, un número indeterminado de inmigrantes haitianos no pudieron regularizarse al no obtener los requisitos en el tiempo establecido en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 (19 días legales desde el 12 de enero al 31 de enero de 2010).

La Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME de la Cancillería del Ecuador, que constituye el proyecto del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, buscaba una “amnistía migratoria” amparada en el artículo 6 del “Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití”, celebrado en Caracas, Venezuela, el 25 de enero de 2010. Esta Nota de Cancillería, es muy importante puesto que enmarca la oferta humanitaria del Ecuador a los ciudadanos haitianos dentro del ALBA.

Es importante recalcar que el 09 de febrero de 2010, el presidente Rafael Correa, emite el Decreto Ejecutivo 248. Este Decreto Ejecutivo, posee dos caras de una misma moneda. En la primera cara, otorga una “amnistía migratoria”; y, en la otra, limita la entrada de ciudadanos haitianos hasta el 31 de enero de 2010. Es decir, nueve (9) días después de su emisión y promulgación, abre y cierra las puertas de los ciudadanos haitianos que ingresaron a Ecuador. Parece ambiguo e ilógico a primera vista, pero es lo que establece el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Además, el Ecuador y Haití, no habían sostenido una relación diplomática cercana que permitiera establecer vínculos directos entre ambas Cancillerías. La oferta del gobierno de Rafael Correa, fracasó frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” y generó que miles de personas no pudieran regularizarse.

Desde el año 2010, Ecuador y Haití establecieron un fuerte vínculo diplomático después del terremoto de Puerto Príncipe. Se abrieron vínculos con diferentes instituciones del Estado. La Cancillería del Ecuador, fue el medio utilizado por la política exterior de Rafael Correa para intervenir económicamente y políticamente en territorio del país caribeño.

Los números que muestran la “oleada migratoria” de Haití a Ecuador, generan un alto impacto social en ciudades como Quito y Guayaquil, que son los mayores puertos de entrada (INEC, 2018). La falta de apoyo logístico, de la mano de la carencia de recursos institucionales en Haití, hizo que las autoridades ecuatorianas no pudieran emitir una visa “12 XI” que cumpliera con todos los requisitos legales formales.

Frente al vacío jurídico y a la imposibilidad de regularizarse, miles de ciudadanos haitianos optaron por trabajar ilegalmente en el territorio del Ecuador. Esta falta de instrumentación normativa, misma que proviene del Decreto Ejecutivo 248, al limitar la entrada de ciudadanos haitianos al 31 de enero de 2010, constituyó el detonante. Todos los ciudadanos que no pudieron legalizar su estatus migratorio antes de la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, es decir, 9 días después de la limitación normativa, tampoco pudieron obtener los documentos legales necesarios en su país de origen.

Para fines de esta investigación, hemos analizado los anuarios los veintiún (21) puertos aéreos, marítimos y terrestres, que se registran en la Subsecretaría de Migración (2018) y en los Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales del INEC (2018). En este sentido, hemos podido identificar que, en el año 2010, ingresaron 1,622 y salieron 1,178 ciudadanos haitianos, permaneciendo en territorio ecuatoriano 444 ciudadanos. De los más de cuatrocientos cuarenta y cuatro (444) ciudadanos haitianos, que permanecieron en Ecuador en el año 2010; y, no pudieron acogerse al Decreto Ejecutivo 248; muy pocos de ellos, ingresaron antes del 31 de enero de 2010. Es decir, cerca del uno por ciento (1%) de los más de 40.000 ciudadanos haitianos que ingresaron a Ecuador en el período 2010 - 2016 (INEC, 2018), fueron merecedores de la ayuda humanitaria internacional ofertada por la política exterior en Haití del gobierno de turno. Con este ejemplo, del año 2010 en específico, podemos observar cómo las subsiguientes entradas o flujos migratorios masivos de haitianos a Ecuador se verían gravemente comprometidos.

Al llegar al territorio ecuatoriano, los ciudadanos haitianos se vieron forzados a adoptar una visa de turismo de noventa (90) días hasta poder obtener los requisitos legales del país de origen. Esta visa, la “12 X. III” o “T3”, no tenía los mismos requisitos y los mismos derechos que les concedía una visa “12 XI”, cómo hemos explicado ampliamente en el presente capítulo.

El análisis legal y formal de los requisitos de la visa “12 XI”, de la mano con el análisis cuantitativo de los datos obtenidos del INEC (2018) y de la Subsecretaría de Migración (2018), nos permiten concluir que no existe forma posible en la que un migrante haitiano, solicitante de la ayuda humanitaria y que haya ingresado posteriormente al 31 de enero de 2010, diecinueve días después del terremoto y nueve días antes de la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, haya podido regularizar su estatus migratorio. Además, en el caso de haber llegado antes del 31 de enero de 2010, obtener los requisitos básicos cómo la partida de nacimiento o los antecedentes penales,

al no existir instituciones en Haití que pudieron solventarlas antes de noventa (90) días, hicieron aún más ardua la tarea. Por estas razones fracasó la ayuda humanitaria ofrecida por Ecuador a Haití en el año 2010. El Ecuador, asumió la responsabilidad de amparar a todos los ciudadanos haitianos en su territorio, pero no pudo, por razones legales, de forma y fondo, regularizar los más de cincuenta mil haitianos (en base al análisis de los Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales del INEC en el período 2010 - 2016) que ingresaron al Estado.

CAPÍTULO IV:

Los agentes de política exterior dentro del juego de la negociación política del modelo burocrático de Allison (1969) y su relación con Ecuador en el caso de Haití

Introducción

El presente capítulo, tiene como objetivo relacionar la teoría y las subdisciplinas de las relaciones internacionales estudiadas en y discutidas en el marco teórico de esta propuesta. Así también, analizar el régimen jurídico internacional y nacional de la comunidad haitiana en Ecuador presentado en el segundo capítulo, el estudio de las relaciones bilaterales e interinstitucionales y los datos empíricos presentados en el tercer capítulo con catorce entrevistas semiestructuradas realizadas a Embajadores, Ministros, autoridades, analistas, especialistas y oficiales de visas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador. Es decir, a los “*Chiefs*”, “*Staffers*” e “*Indians*”, identificados en el tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969: 707 – 715).

Para ello, se responderá a tres cuestionamientos: 1. ¿Qué posiciones y roles juegan los principales de los actores de política exterior?; 2. ¿Cuáles son los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior?; y, 3. ¿Cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados?

El presente capítulo, contiene datos de campo obtenidos como resultado de entrevistas a funcionarios de la Cancillería dentro del Viceministerio de Política Exterior y del Viceministerio de Movilidad Humana. Las entrevistas, en base a preguntas semiestructuradas (ver Anexo 1), buscan establecer cómo sus roles o capacidad jerárquica de agencia dentro de la Cancillería, tuvo en alguna medida, un impacto dentro de la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, promulgada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Esto, con la finalidad de establecer si sus roles afectaron o no la entrega y correcta canalización de la ayuda humanitaria propuesta por Ecuador en 2010. El capítulo, busca responder a la pregunta central de nuestra investigación: ¿De qué manera las medidas adoptadas por tomadores de decisión en materia migratoria afectan los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador?

El escenario, en torno a la visa “12 XI” de 2010, que establecimos en el segundo capítulo, nos ayudará a definir los roles de los diferentes actores en el modelo de Allison (1969). Especialmente, nos enfocaremos en explicar la manera en la que los actores juegan un rol relevante en el proceso de elaboración, ejecución o monitoreo de la política exterior dentro de la Cancillería.

Para esto, se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas a distintos funcionarios dentro de los diferentes Viceministerios y Subsecretarías relacionadas con la elaboración, aplicación o monitoreo del Decreto Ejecutivo 248 y específicamente en la emisión o negativa de la visa “12 XI” de 2010. El grupo objetivo, cómo se mencionó en el apartado metodológico en la introducción de la tesis, era el Director de México, América Latina y el Caribe, el Escritorio de cooperación de República Dominicana y sus Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal); los demás funcionarios de la Dirección de México, América Latina y el Caribe; y, la Dirección de Cooperación Internacional dentro del Viceministerio de Política Exterior. Por su parte, dentro del Viceministerio de Movilidad humana el grupo objetivo eran los funcionarios encargados de la emisión de la visa “12 XI” en 2010, tanto en la Dirección de Visas y Naturalizaciones cómo en la Dirección de Protección Internacional. Las entrevistas se realizaron entre el 28 de septiembre y el 05 de octubre de 2018 y fueron transcritas en su totalidad en base a sus respectivos audios originales.

5.1 ¿Qué posiciones y roles juegan los principales de los actores de política exterior?

En este punto, hemos llegado al momento de poder aplicar el tercer modelo conceptual de política exterior (Allison, 1969), que nos permitirá identificar cómo la toma de decisiones en esta materia, puede afectar los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador.

El tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969: 707-715), sostiene que la toma de decisiones deriva del carácter subjetivo propio de la personalidad de cada uno de los tomadores de decisión (Allison, 1969: 709). Estas decisiones, pueden verse influidas por intereses políticos, personales o culturales al momento de tomar decisiones; y, este comportamiento puede generar el incumplimiento de la política migratoria interna. Cualquier decisión, sobre un evento de política exterior, sea de un “*Chief*”, un “*Staffer*” o un “*Indian*” (Allison, 1969), en cualquier rango de mando jerárquico, puede generar un impacto de irreversibles consecuencias como el negar una visa de carácter humanitario por razones ideológicas. Esto, cómo analizamos en el segundo

capítulo, se puede analizar dentro del “juego de la “negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno” (Allison, 1969: 707 - 715).

A continuación, estudiaremos, en base a la jerarquía o las diferentes relaciones de poder, cómo fue emitida la visa humanitaria “12 XI” desde las prerrogativas establecidas dentro del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969: 711 - 712). Esta nueva forma de analizar la política exterior ecuatoriana, permitirá a nuevos investigadores aplicar este modelo a otras áreas de la Cancillería, para un mejor fortalecimiento de la política exterior. Para poder aplicar el tercer modelo conceptual de Allison (1969), frente a los funcionarios y agentes de la Cancillería, debemos estudiar las proposiciones generales del modelo político - burocrático, de agentes jerárquicamente posicionados frente a la emisión de la visa “12 XI”. La siguiente Tabla busca explicar las proposiciones generales y específicas del modelo burocrático de Graham Allison (1969: 707 - 715) utilizando a la visa 12 XI cómo punto de reflexión o de análisis:

Tabla 10.- Proposiciones generales y específicas del tercer modelo conceptual frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010:

<p>I. Proposiciones generales (Allison, 1969: 711)</p>	<p>I.I. Acción e intención</p>	<p>Según Allison (1969: 711), “las intenciones particulares tienen más peso que las intenciones colectivas en materia de política exterior”.</p>
	<p>I.II. ¿Dónde estás parado depende de dónde te sientas?</p>	<p>Allison (1969: 711), sostiene: “Horizontalmente, las diversas demandas de cada jugador dan forma a sus prioridades, percepciones y problemas. Para grandes clases de problemas, por ejemplo, presupuestos y decisiones de adquisición, la posición de un jugador en particular puede predecirse con gran fiabilidad a partir de la</p>

información relativa a su asiento”.

I.III. “Chiefs” e “Indians”

Allison (1969: 711), sostiene el aforismo "donde estás parado depende de dónde te sientas" y afirma que tiene aplicación vertical y horizontal. “Verticalmente, las demandas sobre el Presidente, los jefes, el personal y los “Indians” son bastante distintas. Los problemas de política exterior con los que el Presidente puede tratar, están limitados principalmente por su apretada agenda: la necesidad de ocuparse primero de lo que viene después. Su problema es sondear la cara especial que usan los temas que llaman su atención”.

II. Propositiones específicas II.I. Disuasión

(Allison, 1969: 711-712)

Allison (1969: 711 - 712), afirma que: “La probabilidad de un ataque nuclear, depende principalmente de la probabilidad de que el ataque surja como resultado de la política burocrática del gobierno atacante.”

Caso empírico a analizar: El caso empírico que se va a analizar es la emisión de la visa humanitaria “12 XI” frente al “juego de la negociación de los cargos posicionados jerárquicamente en el gobierno” de Graham Allison de 1969.

Para aterrizar la discusión conceptual presentada en la **Tabla 10**, primero debemos analizar las proposiciones generales y específicas que nos permitan entender y aplicar el modelo de Allison (1969: 711). Existen tres proposiciones generales:

1. Acción e intención;
2. ¿Dónde estás parado depende de dónde te sientas?; y,
3. “*Chiefs*” e “*Indians*”.

En primer lugar, sobre la “acción y la intención”, Allison (1969: 711), afirma que “las intenciones particulares tienen más peso que las intenciones colectivas en materia de política exterior”. Al respecto, podemos asegurar que la decisión del Canciller, puede parecer, a primera mano, tener más peso que la del Viceministro de Política Exterior o que del Subsecretario de Movilidad Humana; pero que la decisión final de un oficial de visas “12 XI”, puede interrumpir la cadena de mando al no emitir una visa por razones personales.

En segundo lugar, sobre la idea de que “¿dónde estás parado depende de dónde te sientas?”, Allison (1969: 711) sostiene que: “horizontalmente, las diversas demandas de cada jugador dan forma a sus prioridades, percepciones y problemas. Para grandes clases de problemas, por ejemplo, presupuestos y decisiones de adquisición, la posición de un jugador en particular puede predecirse con gran fiabilidad a partir de la información relativa a su asiento”. Sobre esta proposición general, debemos afirmar que los diferentes mandos jerárquicos dentro de la Cancillería pueden ser identificados por el cargo que desempeñan. Así, el Canciller juega un rol o agencia en la política exterior, mientras que los oficiales de las visas “12 XI”, son agentes de la política migratoria interna.

Por ejemplo, el encargado del Escritorio de República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal), debería estar empoderado y conocer sobre los temas bilaterales a su cargo. Además, se espera que determinados funcionarios como el Viceministro de Política Exterior respondan a determinados temas, en base a determinados lineamientos.

En tercer lugar, sobre los “*Chiefs*” e “*Indians*”, Allison (1969: 711), sostiene el aforismo “donde estás parado depende de dónde te sientas”; y, afirma que tiene una aplicación vertical y horizontal. “Verticalmente, las demandas sobre el Presidente, los jefes, el personal y los “*Indians*”

son bastante distintas. Los problemas de política exterior con los que el Presidente puede tratar, están limitados principalmente por su apretada agenda: la necesidad de ocuparse primero de lo que viene después. Su problema es sondear la cara especial que usan los temas que llaman su atención”. En este sentido, sobre las relaciones horizontales, debemos sostener que en la emisión de la visa “12 XI”, todos los actores, sin importar su jerarquía, pueden detener la entrega focalizada de la ayuda humanitaria; pero que, una decisión vertical, tendrá mucho más peso sobre la emisión masiva de visas a un mayor grupo de migrantes en Ecuador.

En las naciones, existe el debate filosófico sobre el problema o paradigma del sujeto-Estado, del problema objetivo-subjetivo, de lo racional frente a lo emocional. Asimismo, en las relaciones internacionales, de estas mismas naciones, existe el mismo debate filosófico. Autores como Carlsnaes (1992), por ejemplo, han entendido esta perspectiva y la han definido dentro de la agencia-estructura. Esta agencia, fue estudiada previamente, en el “*Groupthink*” o “primera ola” del APE, basándose en los estudios de Charles F. Hermann de 1978 (Hudson, 2008), en dónde se clasifica a diferentes grupos según varias dimensiones:

1. Tamaño,
2. Rol de líder,
3. Reglas de decisión,
4. Autonomía de los participantes del grupo,
5. Predicciones generales sobre el posible resultado de las deliberaciones en cada tipo de grupo.

En analogía de estos cinco puntos de vista (Hudson, 2008 citando a Freeman, 1978), frente al caso de estudio, podemos analizar el tamaño del Estado negociador en las posibles relaciones internacionales, el jefe de gobierno o líder de aquel Estado, las “reglas de decisión” (Hudson, 2007 citando a Freeman, 1978) y la autonomía de los participantes del grupo que se sostienen en un determinado período de tiempo. Por su parte, las predicciones de las deliberaciones internacionales, cómo su posible resultado, serán responsabilidad de los “*Chiefs*” (Allison, 1969) en materia de política migratoria. Por su parte, el trabajo de la “segunda ola” o “*Beyond Groupthink*” (Hudson, en el año 2008, fue “más allá del pensamiento grupal” para “refinar y ampliar nuestra comprensión de todos los procesos grupales”). Estos procesos grupales, en materia

de política exterior, se denominan “toma de decisiones” en materia de política exterior o “*Foreign Policy Decision Making*” (FPDM por sus siglas en inglés). El modelo burocrático de Allison (1969), delimita la relación del sujeto frente al Estado dentro de la política exterior. En este caso, nos encontramos frente a cargos posicionados jerárquicamente dentro del gobierno y que pueden afectar la aplicación de determinadas medidas de política exterior (Allison, 1969).

El tercer modelo conceptual, político o burocrático de política exterior, fue planteado en 1969; y, posteriormente explicado por Graham Allison en 1971; los elementos del modelo burocrático (Allison, 1969), fueron claves para tratar de entender cómo la racionalidad (Mintz y De Rouen, 2010) y los rasgos psicológicos-cognitivos (Aggestam, 2012) forman parte de la toma de decisiones (Hill, 2003; Hudson, 2008) en política exterior. El carácter subjetivo, nace en la “primera oleada” (Herrera-Vinelli, 2012) del APE; con la identificación subjetiva o de los “*role players*” (Allison, 1969) de política exterior, otorgándoles un carácter político y negociador en el juego del “tira y afloja” o “*pulling and hauling*” (Allison, 1969), denominado: “juego de la negociación a lo largo de canales regularizados entre jugadores posicionados jerárquicamente dentro del gobierno” (Allison, 1969). La “segunda oleada” del APE, incluye diversos estudios mencionados previamente (Hudson, 2008); y, que se dedican al estudio del análisis empírico y al estudio de casos de situaciones internacionales de política exterior⁴³. Mintz y De Rouen (2010), delimitan mucho más el estudio de la política exterior, basándose en los siguientes criterios: “el tipo de decisión (“*one-shot*”, secuencial, interactivo o grupal), el nivel de análisis en la toma de decisiones de política exterior (el individuo, grupo o coalición), los procesos y dinámicas que conducen a la decisión, los sesgos y los errores, y, por supuesto, modelos de toma de decisiones (actor racional, cibernético, política burocrática, política organizacional, teoría del poliheurístico y teoría de la perspectiva)”.

Cómo podemos observar, el estudio de la política exterior contiene un carácter subjetivo; y, por ende, su análisis puede ser aplicado desde la perspectiva racional (Aggestam, 2012) de los tomadores de decisión en la FPDM, por sus siglas en inglés (Hudson, 2008). Según Gross Stein (2008), “a principios de 2007, la Escuela Munk de Asuntos Globales de la Universidad de Toronto,

⁴³ Al respecto, Mintz y De Rouen (2010) afirman: “Las opciones de política exterior van desde lo dramático a lo mundano. Los líderes toman decisiones para ir a la guerra, hacer las paces, formar una alianza, establecer relaciones diplomáticas, implementar una posición sobre la no proliferación nuclear, imponer sanciones económicas o ratificar los acuerdos ambientales globales”.

reunió a un grupo de académicos para pensar ampliamente sobre el significado de la racionalidad en la política exterior y la resolución de conflictos”. El estudio, asegura que “las personas que toman decisiones importantes acerca de la política exterior deben ser lógicas, discriminatorias y abiertas a nuevas pruebas, y “coherentes” y “consistentes” al responder a los argumentos lógicos” (Gross Stein, 2008).

En este sentido, podemos observar cómo la política exterior puede ser analizada desde una perspectiva subjetiva y estudiada en base a un modelo figurativo de “*role players*” (Allison, 1969). Sobre la responsabilidad de estos actores, que pueden ser identificados por el público como agentes de política exterior, Hill (2003), sostiene: “Ahora nadie cree que la política exterior no se ve afectada por lo que ocurre dentro de los Estados. La metáfora de la bola de billar ha sido descartada, junto con la noción de que la política exterior es esencialmente un problema de estrategia como el ajedrez”. Bajo estas ideas, podríamos increpar que la figura del sujeto-Estado ha desaparecido y para dar nacimiento a un nuevo concepto: La agencia-estructura (Carlsnaes, 1992). Ambas ideas nos sirven para explicar el carácter subjetivo del modelo de Allison (1969). En pocas palabras, la agencia se representa por los jugadores dentro del juego de los “cargos jerárquicamente posicionados” (Allison, 1969: 707). Estos cargos, serán los responsables de la toma de decisiones dentro de una estructura definida por el gobierno (sujeto – Estado). De esta manera, Carlsnaes (1992), explica la naturaleza de la política exterior y el comportamiento de los Estados desde cinco diferentes puntos de vista:

1. Cierta racionalidad en las suposiciones de acción;
2. Acercamientos psicológicos-cognitivos;
3. El rol, ampliamente hablando, de factores situacionales-estructurales;
4. Perspectiva institucional combinada; y,
5. Análisis comparativo de casos de estudio.

Dentro de estos aspectos expuestos por Carlsnaes (1992), el tercer modelo conceptual de Allison (1969), se puede enmarcar en cada uno de los cinco criterios expuestos. En primer lugar, la racionalidad en la acción de los líderes políticos, de los asesores gubernamentales y de los miembros de la prensa es del todo lógica en un evento de política exterior. En segundo lugar, los

acercamientos psicológicos-cognitivos a los líderes de la política exterior es notorio⁴⁴. En tercer lugar, dentro del rol en situaciones estructurales, podemos encontrar a todas las instituciones estatales que conforma la estructura de gobierno de la política exterior. En cuarto lugar, encontramos una perspectiva de la capacidad de acción de las diferentes oficinas gubernamentales frente al modelo burocrático. En quinto lugar, podemos analizar cualquier situación de política exterior desde estos cinco puntos de vista aplicando el modelo de Allison (1969), como es el caso de estudio de la visa “12 XI” de 2010. Podemos afirmar que cualquier análisis enfocado al modelo conceptual burocrático, cumple con los requerimientos subjetivos como variable de análisis.

Sobre la toma de decisiones, Hill (2003), asegura que “debe ser el punto de partida si queremos comprender los dilemas de actuar en el sistema internacional. La agencia implica que los seres humanos individuales tomen decisiones y las implementen en nombre de entidades que poseen diversos grados de coherencia, organización y poder, de los cuales los más efectivos generalmente son Estados”. Podemos entender también, que la toma de decisiones en política exterior, va de la mano con la racionalidad del actor (Mintz y De Rouen, 2010) y con el carácter psicológico-cognitivo (Aggestam, 2012) del agente de política exterior (Allison, 1969:707-709).

El tercer modelo conceptual de Allison (1969:707-715), “*per se*”, analiza el carácter subjetivo en las relaciones de poder, en los intereses nacionales o privados en la política exterior. El carácter racional de los “*players*”, influye en las decisiones del gobierno; y, por ende, puede ser estudiado su carácter racional. Sobre este tema, Allison (1969:710), afirma:

“La capacidad de cada jugador para jugar con éxito, depende de su poder. El poder, es decir, la influencia efectiva en los resultados de las políticas, es una combinación esquivada de al menos tres elementos: ventajas de negociación (derivadas de la autoridad y obligaciones formales, respaldo institucional, componentes, experiencia y estatus), habilidad y voluntad para usar las ventajas de negociación, y percepciones de otros jugadores de los dos primeros ingredientes”.

En este sentido, la habilidad negociadora, dentro del juego de poder de la política exterior de Allison (1969), refleja la capacidad de solucionar o de generar ganancias a nivel internacional.

⁴⁴ Ver: “Caso CNN” citado por Robinson (2002).

El mismo Allison (1969: 710), afirma que: “El poder sabiamente invertido produce una mejor reputación de efectividad. La inversión fracasada agota tanto el stock de capital como la reputación. Por lo tanto, cada jugador debe elegir los problemas con los que puede jugar con una probabilidad razonable de éxito. Pero, el poder de ningún jugador es suficiente para garantizar resultados satisfactorios. Las necesidades y temores de cada jugador se dirigen a muchos otros jugadores”. Como bien menciona Allison (1969:710), “el poder bien invertido”, hace referencia, a que la plena capacidad subjetiva se preste a la satisfacción de los objetivos nacionales de política exterior. *Sensu contrario*, la mala aplicación de una política exterior eficiente, conlleva a que otras naciones no inviertan en capital extranjero. El modelo tiene muchas aristas, pero se delimitan con las “medidas parroquiales”, impuestas por las necesidades internas del Estado o valores como la seguridad interna o la sostenibilidad ambiental y económica. Pero, al final del juego de negociación del modelo burocrático, podemos observar como la actitud personal, los deseos voluntarios e incluso la pertenencia ideológica del individuo a un determinado grupo social o de interés, son los factores que analiza Allison (1969), en el tercer modelo conceptual de política exterior. Finalmente, Allison (1969: 711), sostiene dentro de sus proposiciones generales: “La acción no presupone intención. La suma del comportamiento de los representantes de un gobierno relevante para un tema, rara vez fue pensada por un individuo o grupo. Más bien, individuos separados con diferentes intenciones contribuyeron con piezas que componen un resultado distinto de lo que cualquiera hubiera elegido”.

Con las intenciones, de cada uno de los integrantes del “juego de la negociación burocrática de política exterior” de Allison (1969), podemos afirmar que hemos completado nuestro análisis integral del tercer modelo conceptual; y, cómo este se puede aplicar a los tomadores de decisión dentro de la Cancillería. Para esto, hemos elaborado la siguiente tabla comparativa en relación al organigrama de la Cancillería de 2013 (ver Anexo 2), que estaba vigente durante el período 2010 - 2016 y que contiene el siguiente orden jerárquico:

Tabla 11. Diferentes entidades de la Cancillería del Ecuador (2013) contrarrestadas con el modelo de Graham Allison de 1969, según nivel jerárquico:

Actores

I. “Chiefs”

a. Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

II. “Staffers”

a. Directorio de la SETECI
 b. Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política

III. “Indians”

b.1 Misiones diplomáticas en el exterior
 b.2 Misiones permanentes ante organismos internacionales
 b.3 Oficinas consulares
 b. 4 Subsecretaría de América Latina y el Caribe
 b.4.1 Dirección de relaciones con América del Sur
 b.4.2 Dirección de México América Central y el Caribe
 b.4.2.1 Escritorio de cooperación bilateral de República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal)
 b.4.3 Dirección de relaciones vecinales y soberanas
 b. 5 Subsecretaría de América del Norte y Europa
 b.6 Subsecretaría de Asia África y Oceanía
 b.7 Subsecretaría de Organismos Internacionales Suprarregionales
 b.8 Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio
 b.8.1 Dirección de Extranjería
 b.8.2 Dirección de Refugio
 b.8.3 Dirección de documentos de viaje y legalizaciones
 b.8.4 Dirección de Asuntos y Servicios Consulares
 c.1 En el año 2013, las dependencias estaban en proceso de creación (ver Anexo 2).

d. Coordinación General de Planificación	d.1 Dirección de Planificación e Inversión d. 2 Dirección de Coordinación Nacional en Ámbitos de Cooperación d. 3 Dirección de Seguimiento y Evaluación
e. Coordinación General de Gestión Estratégica	e. 1 Dirección de Administración de Procesos e. 2 Dirección de Tecnologías de la Información e. 3 Dirección de Gestión de Cambio de Cultura Organizacional
f. Coordinación General Jurídica	f.1 Dirección de Instrumentos Internacionales f.2 Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales f.3 Dirección de Asuntos Legales de Gestión Interna
g. Coordinación General Administrativa Financiera	g.1 Dirección de Administración de Recursos Humanos g.2 Dirección Administrativa g.3 Dirección Financiera g.4 Secretaría General
h. Coordinación General de Derechos y Garantías	h. 1 Dirección de promoción cultural e interculturalidad h. 2 Dirección de DDHH y Asuntos Sociales h.3 Dirección de medioambiente y cambio climático
i. Unidad de Coordinación con el Estado	
j. Dirección de Análisis Político	
k. Dirección de Auditoría Interna	
l. Dirección de Ceremonial y Protocolo	
n. Dirección de Comunicación Social	
o. Coordinaciones Zonales	

Fuente: Elaboración propia a partir del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969:708-715) y el Organigrama Estructural de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (ver Anexo 2).

En la **Tabla 11**, podemos identificar todos los actores, agencias y dependencias, que se encontraban activas al 2013 dentro de la Cancillería del Ecuador en el período 2010 - 2016. De esta manera, podemos establecer un mapa general de la Cancillería (2013) acorde al modelo burocrático de Graham Allison (1969); y, dónde se puede establecer una posible ruta de mando, para la aplicación y ejecución del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. En este sentido, hemos elaborado la siguiente tabla, que destaca los actores y agentes de la Cancillería, involucrados en el caso de la visa humanitaria “12 XI” de 2010:

Tabla 12. Actores del gobierno del Ecuador, en materia de política exterior y en relación con la visa humanitaria “12 XI” del Decreto Ejecutivo 248 de 2010:

Gobierno de la República del Ecuador, período 2010 - 2016 acorde al tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969).

Actores

- “*Chiefs*”
 - El Presidente de la República; y,
 - El Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- “*Staffers*”
 - El Viceministerio de Política Exterior;
 - El Viceministerio de Movilidad Humana;
- “*Indians*”
 - Subsecretaría de América Latina y del Caribe;
 - Dirección de México, América Central y el Caribe;
 - Escritorio bilateral del Ecuador - República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal);
 - Dirección de relaciones bilaterales con América del Sur;
 - Escritorio bilateral del Ecuador – Brasil;
 - Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio;
 - Dirección de Extranjería;
 - Oficiales de Visas humanitarias “12 XI”;
 - Dirección de relaciones vecinales y soberanas;
- “*Ad Hoc Players*”
 - Consultor Especial ACNUR;
 - Miembros de la prensa;
 - Embajadores y delegados del cuerpo diplomático de Haití en Ecuador;

- Otros miembros de la Asamblea del Ecuador;
- Otros miembros de prensa; y,
- Grupos de interés y público de migrantes en Ecuador.

Fuente: Elaboración propia a partir del tercer modelo conceptual de Graham Allison (1969:708-715).

En la **Tabla 12**, encontramos los “jugadores”, dentro del modelo burocrático más relevantes de la política exterior del Ecuador, frente a la emisión de la visa “12 XI”, promulgada en el Decreto Ejecutivo de 2010. Los “*Chiefs*” (Allison, 1969) o máximas autoridades, son el Presidente de la República; y, de su mano, el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Los “*Staffers*”, son los Directores dentro del Viceministerio de Política Exterior y del Viceministerio de Movilidad Humana. Por su parte, los “*Indians*”, que tienen una relación directa con la elaboración, manejo y monitoreo de la visa “12 XI”, son la Subsecretaría de América Latina y del Caribe y la Dirección de México, América Latina y el Caribe. En especial atención, al encargado del escrito bilateral del Ecuador - República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal). De igual manera, la Dirección de relaciones bilaterales con América del Sur juega un rol importante por la cantidad de migrantes de Haití, desde Ecuador a Brasil, en el año 2010. Asimismo, se puede identificar a la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, que regula a la Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanas y a la Dirección de Extranjería que, a su vez, es la entidad a cargo de los oficiales de visas humanitarias “12 XI”, en el período de estudio de la presente tesis.

Por su lado, los “*Ad Hoc Players*” (Allison, 1969) que pudimos identificar, son diversos actores como el Consultor Especial para el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), los miembros de la prensa, los Embajadores y delegados del cuerpo diplomático de Haití en Ecuador, los encargados de la Asamblea Nacional del Ecuador, otros miembros de prensa y otros grupos de interés.

Una vez identificados estos actores, podemos desarrollar la metodología de la presente tesis, que nos permitirá encontrar hallazgos y contradicciones entre la oferta internacional de la

visa humanitaria “12 XI” de 2010 y la entrega o materialización de los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos. Estos derechos, se encuentran precautelados en los Convenios y Tratados Internacionales, adoptados por el Ecuador en materia de derechos humanos y migración, en la Constitución de 2008, en la Ley de Extranjería de 1971, su Reglamento; y, específicamente, reglamentados en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

5.2 ¿Cuáles son los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior?

Con la finalidad de encontrar los roles y los impactos, sobre las diferentes posturas frente a la toma de decisiones de política exterior sobre la visa “12 XI” de 2010, y su relación con el modelo de Graham Allison de 1969. Para encontrar los roles e impactos de las decisiones de política exterior sobre el tema, realizamos 14 entrevistas semiestructuradas dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Las entrevistas, cómo se mencionó en el apartado de la metodología en la introducción de la tesis, se desarrollaron dentro de la Cancillería del Ecuador, en dos diferentes Viceministerios:

1. Viceministerio de Política Exterior e Integración Política; y,
2. Viceministro de Movilidad Humana.

En el Viceministerio de Política Exterior e Integración Política, se obtuvo la autorización de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe, para poder entrevistar a dos de sus dependencias: La Dirección de México, América Central y el Caribe; y, específicamente, al Escritorio bilateral del Ecuador - República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal). En la misma Subsecretaría de América Latina y del Caribe, dentro de la Dirección de Relaciones Bilaterales con América del Sur, se entrevistó al Escritorio bilateral del Ecuador - Brasil, por su vinculación y posibles repercusiones con el caso del “puente migratorio” entre Ecuador-Haití y la posible migración a Brasil (OIM, 2014).

Dentro del Viceministerio de Política Exterior e Integración Política, en la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, se entrevistó a funcionarios de la Dirección de Visas y Naturalizaciones que pertenecían a la Dirección de Extranjería; específicamente, a los oficiales de visas humanitarias “12 XI”. Dentro de esta misma Subsecretaría, fue necesario

entrevistar a los funcionarios de la Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanas, cuyos funcionarios, también conocen sobre el tema del Decreto Ejecutivo 248 y la visa humanitaria “12 XI” de 2010.

Finalmente, dentro del Viceministerio de Movilidad Humana, se entrevistó al Consultor Especial de ACNUR para Ecuador, por su conocimiento técnico y experto en el tema de visas de carácter humanitario, cómo es el caso de la visa “12 XI” de 2010.

Todas estas entrevistas, direccionadas a responder a la pregunta de investigación planteada y los objetivos específicos de la tesis. Esto en base a una batería de preguntas presentada en la Secretaría General de la Cancillería del Ecuador, el 28 de septiembre de 2018 y cuyo trámite fue el Nro. MREMH-DGA-2018-30328-E. Las preguntas de estas entrevistas semiestructuradas, se encuentran en el Anexo 1 de la presente tesis. Estas preguntas, buscan identificar el rol de las autoridades de la Cancillería en la toma de decisiones de política exterior; y, sí este rol o agencia, afectó en alguna medida a los derechos de los haitianos que migraron a Ecuador tras la oferta internacional de una visa humanitaria “12 XI”, promulgada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

5.2.1. De la teoría a su aplicación: principales hallazgos

Encontramos una separación entre la política exterior (oferta internacional del Ecuador de la emisión de una visa humanitaria “12 XI” por 5 años), por una parte; y, la aplicación de la política migratoria (real obtención por parte de ciudadanos haitianos de la visa “12 XI” durante el período 2010 -2016), por otra. El juego de los “dos niveles” de Putnam (1998), dónde la política exterior se convierte, *ipso facto*, en política migratoria, parece no ser de inmediata aplicación. El proceso burocrático de la toma de decisiones de política exterior o FPDM “*Foreign Policy Decision Making*”, por sus siglas en inglés, debe ser analizado desde las diferentes posturas subjetivas (Gross Stein, 2008) de los actores de política exterior. Los diferentes actores, según Allison (1969), juegan un rol directo frente a la elaboración, ejecución o monitoreo de la política exterior.

Las entrevistas realizadas en la Cancillería del Ecuador, además, se encuentran focalizadas en la obtención de la información sobre las implicaciones del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 que, específicamente, otorga a los ciudadanos haitianos dos derechos:

1. Obtener gratuitamente una visa humanitaria “12 XI” por 5 años, siempre y cuando haya ingresado a Ecuador, durante el lapso de 21 días: desde el 12 de enero de 2010 cuando se ofreció ayuda humanitaria por parte del Ecuador, después del terremoto en Puerto Príncipe en Haití, hasta el 31 de enero de 2010. Esta limitación fue establecida por parte del Decreto Ejecutivo 248 del 09 de febrero de 2010, para frenar posibles oleadas migratorias de haitianos a territorio ecuatoriano o para limitar el uso del Estado como medio de puente a Brasil, Estados Unidos o Europa (OIM, 2015).
2. Legalización migratoria para el cónyuge y los hijos menores de aquellos ciudadanos y ciudadanas haitianas que se acogieron a la visa “12 XI” de 2010, antes del 30 de junio de 2010. En este sentido, el plazo para ingresar a territorio ecuatoriano fue desde el 31 de enero hasta el 30 de junio de 2010, es decir, cinco meses después de la entrada legal establecida.

Una vez definidos los derechos implícitos dentro de la política exterior del Ecuador, frente a la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, podemos definir los roles de los diferentes actores de la política exterior del Estado. Para esto, utilizaremos las entrevistas semiestructuradas a los diferentes agentes de política exterior, que se encuentran organizadas jerárquicamente, acorde al modelo conceptual de Allison (1969) en la **Tabla 12** de la tesis.

La primera entrevista que realicé en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, fue al Embajador G.Y. (véase Listado de Entrevistados al final de las Referencias Bibliográficas), en base al cuestionario de las preguntas semiestructuradas presentadas en septiembre de 2018 en la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Esta primera entrevista dentro de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe era vital para poder entender por qué el Ecuador ofreció ayuda humanitaria a Haití mediante el Decreto Ejecutivo 248 de 2010. El Embajador G.Y. afirmó al respecto que:

“Hubo un terrible terremoto en Haití, en esa fecha, que produjo la destrucción sobre todo Puerto Príncipe y ciudades aledañas. El Ecuador y el gobierno ecuatoriano, sobre todo, vio la necesidad

de disponer que se envíe ayuda a ese país, por la necesidad urgente de atender las necesidades más inmediatas del ser humano. Es así, que viajaron primero un avión con ayuda humanitaria en un vuelo de la “FAE C-130”, que llegó con alrededor de 10 toneladas de alimentos, que fueron entregadas a una ONG española, porque no había gobierno en Haití; y, no había a quién entregar. Un segundo vuelo, que viajó unos días después y llevó alrededor de 25 personas de rescatistas y servicio médico. Asimismo, se llevó ayuda humanitaria y viajó el mismo Presidente de la República. Al poco tiempo, tengo que mencionarles que el gobierno ecuatoriano estaba ayudando a Haití a través de la MINUSTAH. Sin embargo, se vio en la necesidad de que el gobierno amplíe la ayuda humanitaria a Haití. Se vio en la necesidad de construir una carretera que una a dos puntos de Haití. Porque todas las vías de comunicación fueron destruidas por el terremoto”.

Una vez finalizada la primera entrevista, El Embajador G.Y., me indicó que “en ese momento, el Viceministro, era el Embajador Lautaro Pozo”; y, que “todos los Decretos Ejecutivos tienen que ser cumplidos por los Ministros de Estado”. En este caso, es el Canciller el que tiene que dar cumplimiento a la disposición del Presidente. A su vez, es el mismo Canciller quien dispone a las entidades pertinentes de la Cancillería, que lleven a cabo la ejecución de lo dispuesto por el Presidente. (Entrevista a Embajador G.Y., 02 de octubre de 2018). Esto, aclaró las dudas respecto de la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y cómo fue aplicado en el período 2010 - 2016 dentro de la diferentes entidades y departamentos de la Cancillería.

Además, esta primera entrevista definió los roles respecto de la visa “12 XI”, el Embajador G.Y., sostuvo al respecto que: “El funcionario tiene un papel importante en todos los procesos de la política migratoria. El funcionario tiene que participar efectivamente desde el diseño a la ejecución y al monitoreo de la política migratoria, porque es la persona que está más cercana a los migrantes, ya sean de salida o de entrada (Entrevista a Embajador G.Y., 02 de octubre de 2018).

Este comentario, nos ayuda a entender mejor la postura de los “*Chiefs*”, “*Staffers*” e “*Indians*” dentro de la Cancillería y de la aplicación del modelo burocrático de Graham Allison de 1969. Igualmente, mencionó que: “En este caso, cómo nos estamos refiriendo más bien hacia los migrantes que vinieron al Ecuador”, el funcionario “es la persona que conoce más de cerca lo que está aconteciendo en el lugar y cómo ellos pueden adaptarse al país sin causar problemas adicionales”. En otras palabras, en última instancia, es el funcionario de “ventanilla” o de servicio

al inmigrante solicitante de una visa “12 XI”, quién será responsable de aplicar la política exterior y de hacer cumplir y monitorear la política migratoria.

Las cuatro entrevistas subsiguientes, fueron realizadas dentro del mismo Viceministerio de Política Exterior, dentro de la Dirección de México, América Central y el Caribe, debajo de la dependencia de la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe. En esta dependencia, entrevisté a cuatro funcionarios que trabajan directamente en temas de política exterior del Ecuador, frente a países de Latinoamérica y países caribeños anexados o “concurrentes” cómo Haití o las Antillas. En esta oportunidad, los cuatros funcionarios dentro de la Dirección de México, América Central y el Caribe entrevistados, fueron los siguientes:

- Entrevistado DMACyC J.O., Encargado del Escritorio de cooperación bilateral del Ecuador - República Dominicana y Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal); y, ex oficial de elegibilidad de la Dirección general de Refugio en el 2010.
- Entrevistado DMACyC M.E., Primer Secretario dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe.
- Entrevistada DMACyC S.G., Tercera Secretaria dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe.
- Entrevistada DMACyC M.J.H., encargada del Escritorio de cooperación bilateral entre Cuba y Costa Rica.

La segunda entrevista, a Entrevistado DMACyC J.O., como encargado del Escritorio de cooperación bilateral de República Dominicana y sus Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal), fue el segundo paso para comprender lo que sucedió frente al Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y la emisión de la visa humanitaria “12 XI” de 2010. Su experiencia cómo ex oficial de elegibilidad de la Dirección General de Refugio y como miembro de sus Comisiones y Reuniones Especiales, es fundamental para entender cómo la toma de decisiones de los agentes de política exterior, puede influir en los derechos de los ciudadanos y ciudadanas haitianas en Ecuador, al emitir o negar la visa “12 XI” del año 2010. Además, estableció que no se debe confundir entre una visa de carácter humanitario y una visa de refugio. En este sentido, el experto internacional estableció que existen migrantes que son económicos y otros que son realmente merecedores de la ayuda internacional ofrecida por Ecuador, es decir, de una visa humanitaria “12 XI” por 5 años.

Es decir, vamos a tener una aplicación jerárquica y vertical desde la formulación de los Decretos Ejecutivos hacia el ramo especializado dentro de la Cancillería. Así, cada Subsecretaría es responsable de cada tema. En este caso, el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, entrega competencias, roles y funciones a la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe, dentro de ella, a la Dirección de México, América Central y el Caribe; y, en tercer lugar, al Escritorio de cooperación bilateral de República Dominicana y sus Concurrencias (Haití, Antillas y San Cristóbal). Una de las ideas más importantes que aportó el Entrevistado DMACyC J.O. fue la siguiente: “La intención de una gran mayoría, estoy seguro, que una inmensa mayoría de ellos vinieron por motivos económicos. O sea, fue una migración económica atraída por el dólar que se circula en el Ecuador, por la diferencia, digamos por los problemas sociales que de por sí, ya tiene Haití”. Esto, demarca lo que fue explicado en el capítulo primero, respecto de la migración económica a diferencia de una inmigración verdaderamente humanitaria. Afirma, igualmente, el Entrevistado DMACyC J.O., respecto de la migración económica:

“Bueno, en aquél entonces yo era funcionario de la Dirección de Refugio y fui testigo del flujo masivo de haitianos hacia el Ecuador, conocí algunas historias de aquel país, un poco de Información de País de Origen, no obstante, no tenía relación directa, Pero, cómo toda la dirección teníamos conocimiento de las causas y motivos; y, sobre todo, el marco jurídico en base al cual funcionaba el tema de las visas humanitarias y de visas de refugio. La experiencia nos daba a entender que mucha gente, realmente, en aquél entonces aprovechó tanto la visa de refugio, como de las visas humanitarias y otros tipos de facilidades migratorias que el Ecuador otorgó para migrar hacia nuestro país. Esto con fines económicos antes de que con otro tipo de fines propios de las visas a los que se estaban acogiendo. Entonces, en aquél entonces yo trabajaba en la Dirección de Refugio y, pues, estábamos al tanto de aquello”.

Una vez analizado el tema migratorio por razones económicas, el Entrevistado DMACyC J.O., afirma, de la misma manera, sobre la emisión de la visa “12 XI” que: “en todo caso tenemos una visa que se empezó a otorgar en función de una disposición verbal que dio el Presidente dos días después del terremoto”. Es decir, la emisión de la visa humanitaria “12 XI” proviene del Presidente de la República, cómo lo afirman el Embajador G.Y. y el Entrevistado DMACyC J.O. el 02 de octubre de 2018. Así, podemos deducir, en directa aplicación con el modelo burocrático de política exterior, que los “*Chiefs*” (Allison, 1969), serían los responsables de la toma de

decisiones de mayor jerarquía. En el caso de estudio de los haitianos y de la visa “12 XI”, los “*Chiefs*” en Ecuador son el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (ver Tabla 12). Finalmente, respecto al Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y la visa humanitaria “12 XI”, el Entrevistado DMACyC J.O. afirma lo siguiente:

“No obstante, es importante que todas las decisiones de este tipo, se hagan con planificación y con un plan de contingencia. Es muy importante tener un plan de contingencia, que evite, en caso de que se desborde la verdadera intención por la que fue realizado, pueda frenarse de manera inmediata. No cómo se hizo en este caso, inclusive con efecto retroactivo, dándoles únicamente este beneficio a quienes llegaron en lapso de veinte días, pero dejó a más de 50 mil haitianos irregulares”. (El subrayado pertenece al autor).

La Cancillería ecuatoriana, no podía establecer una puerta de entrada masiva de inmigrantes haitianos (INEC, 2018 y Subsecretaría de Migración, 2018); que hablan un idioma diferente (Ceja, 2014); y, que posiblemente, habían ingresado sin conocer las limitaciones del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 sobre la visa humanitaria “12 XI” por 5 años. Además, los haitianos debían conciliar con los intereses políticos (Allison, 1969: 707 - 715), culturales, idiomáticos, legales; y, en especial, con el carácter subjetivo-psicológico (Gross Stein, 2008) y particular de los oficiales de visas y agentes de inmigración. Cada agente de visas, cómo agente de política migratoria, tiene una diferente postura política (Allison, 1969); y, puede emitir un criterio personal completamente ajeno a la política exterior del Estado. De una mano, tenemos la política exterior del Ecuador de emitir ayuda humanitaria; y, por otra, el criterio personal del agente de política migratoria que puede, por sus intereses políticos, interrumpirla.

Un plan de contingencia y un protocolo diplomático para casos de emergencia, son necesarios para poder prevenir escenarios de política exterior de fuerza mayor. La inmigración por ofertas presidenciales internacionales, cómo la visa “12 XI”, la dolarización (Entrevistado DMACyC J.O.) o el llamativo régimen constitucional de la ciudadanía universal, hacen que Ecuador sea un destino idóneo para inmigrar. Pero, lo que sucedió en Ecuador, al invitar a una comunidad extranjera a venir a territorio nacional, sin importar los medios por los que se la realizó o la jerarquía de quién emitió los actos de política exterior (Allison, 1969), debe constituir un legado para experiencias imprevistas de inmigración en el futuro.

La Cancillería ecuatoriana, no pudo contener la entrada masiva de haitianos por el principio de “puertas abiertas”, recogido en la ciudadanía universal de la Constitución de 2008, que no solicitaba visa de ingreso a ciudadanos haitianos en Ecuador. Pero, no pudo emitir una visa humanitaria “12 XI”, al encontrarse todos los solicitantes limitados por la entrada de 31 de enero de 2010 (Decreto Ejecutivo 248); o, por los requisitos de imposible acceso a las instituciones gubernamentales de Haití afectadas por el terremoto de Puerto Príncipe en 2010.

Sí analizamos los Convenios Bilaterales e Institucionales del capítulo anterior, podemos encontrar que, inclusive el Consejo Nacional Electoral del Ecuador (CNE), el 10 de octubre 10 de 2014, firmó el “Convenio marco de Cooperación Interinstitucional” con el Consejo Electoral provisional de Haití, el mismo que se encuentra vigente.

La tercera entrevista la realicé a la Tercera Secretaria dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe en el Viceministerio de Política Exterior (Entrevistada DMACyC S.G., el 04 de octubre de 2010), quién nos ayudó con toda la información necesaria dentro del sistema gubernamental SITRAC (2018) para poder encontrar todos los Acuerdos y Convenios tanto Bilaterales cómo Interinstitucionales.

La cuarta entrevista, la hice a la encargada del Escritorio de cooperación bilateral entre Cuba y Costa Rica dentro de la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe, en la Dirección de México, América Central y el Caribe (Entrevista DMACyC M.J.H., el 04 de octubre de 2018), quién afirmó que: “Nuestro rol como Escritorios, aquí en la Subsecretaría, es básicamente hacer el monitoreo y seguimiento de los temas migratorios. En mi caso específico, en Cuba y Costa Rica, nosotros lo que normalmente hacemos es seguir los temas que afectan la relación bilateral”. Esta entrevista permitió establecer el rol de los funcionarios dentro del Viceministerio de Política Exterior.

La quinta entrevista, la realicé al Primer Secretario dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe en el Viceministerio de Política Exterior (Entrevista DMACyC M.E., 04 de octubre de 2018), quién nos orientó al Viceministerio de Movilidad Humana, en dónde las entrevistas se realizaron dentro de la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes; y, en la Dirección de Visas y Naturalizaciones.

Una vez concluidas las entrevistas en el Viceministerio de Política Exterior, fui dirigido a mi sexta entrevista, que fue realizada en el Viceministerio de Movilidad Humana, dentro de la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes, en la Dirección de Protección Internacional, al Consultor del Proyecto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el mismo que conocía a plenitud el tema de la visa “12 XI”, el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y la situación de la comunidad haitiana en Ecuador. Sobre la situación de la comunidad haitiana, afirmó lo siguiente:

“Luego del desastre natural que ocurrió en Haití en el 2010, hizo que todo el sistema haitiano colapsara, tanto en lo social, cómo en lo político y lo económico; y, la respuesta del pueblo haitiano fue migratoria, realmente hubo una migración muy fuerte de Haití a los países cercanos, uno de esos países fue Ecuador. Así, como los mismos países de la región tuvieron respuesta, Ecuador tuvo la misma, que fue acogerlos de la manera más eficiente posible y dando una respuesta migratoria integral que evitara el colapso del sistema de refugio”.

En este caso, el rol de la autoridad de ACNUR, desde la perspectiva internacional de las Naciones Unidas, la migración haitiana es regional y no local; pero, no es materia de esta tesis analizar estas diferentes aristas. En este sentido, en Ecuador había mucha incertidumbre sobre la posible aplicación a la visa “12 IV” de refugio, explicada ampliamente en el capítulo dos de la presente tesis.

Las subsiguientes entrevistas, las realicé en la Subsecretaría de Movilidad Humana, en Asuntos Migratorios y Consulares y en la Dirección de Visas y Naturalizaciones, en base a la información que se receiptó por parte de los entrevistados en el Viceministerio de Política Exterior. En estas dependencias, entreviste a cuatro funcionarios dentro de la Dirección de Visas y Naturalizaciones:

- Oficial de Visas, Esp. O. O., ex oficial de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016.
- Oficial de Visas, Esp. A. Z., ex oficial de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016.
- Tercer Secretario J. S. de la Dirección de Visas y Naturalizaciones.
- Tercer Secretaria D. L. de la Dirección de Visas y Naturalizaciones.

La séptima entrevista, la realicé al Oficial de Visas, Esp. O. O., dentro de la Dirección de Visas y Naturalizaciones, quién era oficial de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016, el mismo que sostuvo que en enero de 2010, “se les ayudaba entregándoles una visa o una estadía regular, con requisitos mínimos para que puedan estar en el Ecuador sin ningún problema y que puedan trabajar. Y, a sus familias hasta julio del mismo año, para que puedan presentar sus documentos y puedan regularizarse”. Asimismo, sostuvo que “fue una decisión de gobierno, es decir, se presentó a nivel regional, pero Ecuador fue el país pionero y que en todo caso fue el que impulsó todo esto, es decir, esta ley o esta ayuda de regularización al pueblo haitiano. Sin embargo, con la ayuda en ese entonces de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, a través de su funcionario, el Embajador Leonardo Carrión, fue quien ayudó en este caso. Él fue uno de las principales, en esa ley para que el gobierno pueda decretar y firmar” (Decreto Ejecutivo 248 de 2010). Finalmente, sobre el rol de los funcionarios de la Dirección de Visas y Naturalizaciones, sostuvo: “Como analistas, lo que nosotros nos encargamos es del monitoreo de todas las visas. En el caso estadístico, funcional, más que todo, sería la verificación de los procesos, como dirección de visados y naturalizaciones”.

La octava entrevista, la realicé al especialista y ex oficial de visas, oficial de visas, dentro de la misma Dirección de Visas y Naturalizaciones (Entrevista Esp. A. Z, el 03 de octubre de 2018), que en su criterio respondió lo siguiente:

“El efecto que podemos apreciar, es que, obviamente, tuvimos un flujo importante de ciudadanos haitianos que vinieron al Ecuador que por un tiempo estuvieron de manera regular en el país, sin embargo, muchos de ellos han superado el tiempo porque esas visas recuerdo que fueron por cinco años, superaron el tiempo de los cinco años, y, no se regularizaron, porque no pudieron, o porque simplemente permitieron que se venza la estadía regular y quedaron en irregularidad. Entonces, claro, uno de los efectos de esa medida es que ahora tenemos un grupo importante de ciudadanos haitianos que no necesariamente tienen una estadía regular y que habría que regularizarles de alguna manera, de acuerdo a la nueva Ley de Movilidad Humana”.

Estas entrevistas, la séptima y octava, fueron muy importantes para entender el marco general de los migrantes frente a la aplicación de la visa “12 XI” de 2010; y, el rol que jugaban los diferentes actores en el escenario del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y de la comunidad de ciudadanos haitianos en Ecuador.

La novena entrevista, fue realizada al Tercer Secretario J. S. de la Dirección de Visas y Naturalizaciones. Por su parte, la décima entrevista la realicé a la tercera secretaria, Tercer Secretaria D. L. de la Dirección de Visas y Naturalizaciones. Ambos Terceros Secretarios, en su criterio, aportaron a la creación de los Decretos Ejecutivos en Ecuador y los procedimientos y roles dentro de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares.

Posteriormente, con el afán de delimitar lo que sucedía entre Ecuador, Haití, Brasil y la visa humanitaria “12 XI” de 2010, regresé al Viceministerio de Política Exterior, a la Subsecretaría de América de México, América Latina y el Caribe, en dónde pude entrevistar a la encargada del Escritorio del Ecuador-Brasil, dentro de la Coordinación de los Escritorios de América del Sur. La entrevistada Ecuador-Brasil M.C., sobre el tema que: “Ecuador, que desde hace algún tiempo está comprometido con la cooperación Sur-Sur, promovió la emisión de visas humanitarias, para ciudadanos haitianos y otras medidas de ayuda”. Finalmente, sobre la visa “12 XI” de 2010, mencionó lo siguiente: “Creo que es muy difícil que se pueda detener flujos migratorios, eso es realmente utópico. Si la gente se quiere mover, se va a movilizar; y, si no lo hace por canales oficiales va a buscar otros canales. Entonces, impedir los flujos no es una forma que deberíamos buscar, si no identificar de mejor manera los sujetos a los que se les está otorgando la visa. Tal vez, esa es una recomendación más válida que la de tratar de impedir un flujo migratorio, que hasta dónde yo sé y conozco, no es real o muy factible”. Esta décimo primer entrevista, me ayudó a entender otra perspectiva de la situación de la comunidad haitiana y de la aplicación del modelo burocrático de Graham Allison de 1969. En realidad, inclusive agentes de política exterior cercanos a la política exterior del Ecuador frente a Haití, pueden colaborar en la formulación de una política exterior objetiva.

Para, la décimo segunda entrevista, fui dirigido nuevamente al Viceministerio de Movilidad Humana, en dónde un funcionario de política exterior, estaba dispuesto a dialogar sobre el caso de investigación (Entrevista Esp. Int. J. B., el 04 de octubre de 2018). Sobre la visa “12 XI” de 2010; y, su rol cómo funcionario dentro la Cancillería en el período 2010 - 2016, afirmó lo siguiente:

“En aquel tiempo, en el año 2010, era funcionario “Canciller 2” del Ministerio, y me desarrollé a cargo de los temas de regularización migratoria, en la Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería. Precisamente, atendiendo todo el tema de otorgamiento y procesamiento de las visas;

particularmente, la “12 XI”, que se otorgó a los ciudadanos haitianos, conforme el Decreto Ejecutivo 248 que permitía otorgar la visa humanitaria. En ese proceso, la labor era muy práctica. Con los requisitos básicos, se otorgaba la visa a los ciudadanos haitianos. Esta fue una experiencia muy valiosa para la institución y el país, porque fruto de esa práctica y esa experiencia, se consolidó y desarrolló la actual normativa constante en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que es la visa humanitaria. Recordemos que nuestra anterior Ley de Extranjería, era bastante obsoleta, que data de más de cuarenta años y no recogía este tipo de “visa humanitaria” que ya recogía otras legislaciones en nuestra región. Entonces, es muy valiosa la incorporación de esta visa actualmente, que sirve para flujos y contextos migratorios que puedan venir... En su momento, regía la Ley de Migración y Extranjería, que, aunque desfasada, como digo, en algunos ámbitos de la Constitución, permitía regular a los ciudadanos extranjeros; y, particularmente a los ciudadanos haitianos. Recordemos que, en la Ley de Extranjería y su Reglamento, no se establecía propiamente una visa humanitaria, pero fue el debate, el análisis técnico jurídico que permitió adecuar a la visa “12 XI” que estaba abierta a establecerle un nombre, una categoría. Esa visa, precisamente, nos ayudó para mediante Decreto Ejecutivo 248 de 2010, darle el nombre de visa humanitaria. Esa misma visa, la “12 XI”, nos permitió así, como estaba en la Ley y el Reglamento, formular los estatutos migratorios permanentes con Venezuela y con Perú. Entonces, así se construye la norma y su aplicabilidad y o su operabilidad... El Decreto Ejecutivo 248 de 2010, como tal, no fue el motivante para el ingreso de los ciudadanos haitianos, más bien fue una determinación y una consideración de hecho, la presencia de los ciudadanos haitianos que vinieron a raíz del terremoto de enero del 2010, entonces, de hecho, de facto, estaban en el Ecuador como inmigrantes y necesitábamos una regularización precisamente para darles un estatus de residentes temporales, entonces con la expedición del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, se dio la posibilidad para brindar la visa humanitaria. El Decreto Ejecutivo 248 de 2010, en su momento, fue muy oportuno, y viable, ayudó a regularizar a, no tengo la cifra, pero creo que alrededor de mil ciudadanos haitianos, fue una experiencia exitosa, un legado para la futura organización de la legislación que como he dicho, ya incorpora la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana, la categoría de visa humanitaria, entonces estos contextos de movilidad humana, estas necesidades de protección, de ciudadanos extranjeros, se ven reflejados ahora en la Ley. Igual cosa, ocurre actualmente con nuevos flujos, nuevas modalidades, contextos de movilidad humana que tienen que enfrentar nuestro país, y para eso la Ley pues, se tiene que adecuar”.

Con esta amplia explicación de la situación de la comunidad haitiana en Ecuador, el esquema político, jurídico y social de 2010, se hizo mucho más transparente. La décimo tercer entrevista, fue elaborada en el Viceministerio de Política Exterior, en la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe, en la Dirección de América del Sur, a la Tercera Secretaria J.A., quién aportó con los diferentes roles de los agentes en la Cancillería en referencia a la visa “12 XI” de 2010. La décimo cuarta entrevista, fue realizada a la especialista de Estrategia, Información y Política de Cooperación Internacional de la Cancillería (Entrevista Esp. Int. S.H., el 04 de octubre de 2018), quién afirmó lo siguiente: “El caso de los haitianos, se nos da cómo un caso de estudio para no repetir errores en dónde no hay una conexión de lo político con lo práctico. Entonces, casos cómo los de Haití, hacen que tengamos que ejercer medidas de coyuntura. Hay que regularizar a esa población, no se la puede mantener así; y, por otro lado, la agenda presidencial tiene que estar conectada a la agenda de política exterior. Por lo tanto, debe haber un diálogo para que no existan estas contradicciones y se pueda atender bien en casos de ayuda humanitaria o casos similares”.

Estas fueron todas las entrevistas a las que fui autorizado, desde el 28 de septiembre al 04 de octubre de 2018, en la mayor cercanía posible con los funcionarios del gobierno del presidente Rafael Correa y de su Canciller Ricardo Patiño, acorde al Organigrama de Estructural de la Cancillería 2013 (Anexo 2) que se enmarca en el período 2010 - 2016, para entender de mejor manera el caso de estudio, frente al modelo de toma de decisiones, en materia de política exterior, escogido para la investigación.

5.3 ¿Cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados?

Los diferentes actores del gobierno, frente al modelo democrático de Graham Allison de 1969, constituyen un continente formado por varias islas. Cada una de estas islas, está representada por los diferentes actores de la política exterior. Para el modelo burocrático (Allison, 1969), existen tres grandes islas dentro de este continente de actores. Unos son los jefes o “*Chiefs*” (Allison, 1969), que se desenvuelven dentro y fuera de la arena internacional (Entrevista Embajador G.Y.,

el 02 de octubre de 2018). Estos “*Chiefs*”, emiten órdenes y Decretos Ejecutivos y se encuentran por encima del resto de actores de política exterior. Los jefes o “*Chiefs*”, elaboran la política exterior del Estado (Decreto Ejecutivo 248 de 2010), que se puede manifestar cómo política migratoria interna (visa “12 XI” de 2010) gracias al doble nivel o de bisagra de Putnam (1998). En este sentido, la simple oferta de la ayuda internacional humanitaria por parte de los jefes o “*Chiefs*”, *per se*, puede convertirse en política migratoria. Esto, puede ser un arma de doble filo, si no existe una relación armónica entre el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y los oficiales de visa humanitaria “12 XI”, qué, cómo hemos analizado, tienen la última palabra en el cumplimiento de la política exterior.

Por otro lado, encontramos a los “*Staffers*” (Allison, 1969), que son de menor jerarquía, pero tienen una mayor cercanía con los jefes o “*Chiefs*” del Estado ecuatoriano. Los “*Staffers*” tienen más tiempo y mayor posibilidad de aportar con proyectos novedosos para los jefes o “*Chiefs*”. Tienen a su cargo, personal de servicio exterior como asesores y abogados; que, en última instancia, son los que redactan la Nota No. 1610/GM/SSC/DGAME, que posteriormente se convierte en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Finalmente, encontramos a los “*Indians*” (Allison, 1969). Esta tercera esfera es la más importante, no sólo porque constituyen el mayor número de funcionarios y agentes de política exterior, sino porque son los oficiales, analistas y especialistas de visas. Atienden a todos los inmigrantes y a todas sus necesidades. Son los responsables de hacer cumplir el Decreto Ejecutivo 248 de 2010 y de emitir la visa humanitaria “12 XI”. Pero, en este caso particular de estudio, muchas de las negaciones de las aplicaciones de las visas “12 XI” de 2010, se debió a que los ciudadanos haitianos ingresaron después del 31 de enero de 2010; y, otras aplicaciones de visa “12 XI” de 2010, fueron rechazadas por no cumplir con los requisitos legales del Decreto Ejecutivo 248 o de la Ley de Extranjería de 1971 y su Reglamento de 1986. En este sentido, el Ecuador, en el período 2010 - 2016, no aplicó los principios constitucionales y legales que buscan proteger a los inmigrantes en territorio nacional.

Conclusiones

En el presente capítulo, se planteó como objetivo relacionar la teoría y las subdisciplinas de las relaciones internacionales estudiadas en el primer capítulo; el régimen jurídico internacional y nacional de la comunidad haitiana en Ecuador presentado en el segundo capítulo; el estudio de las relaciones bilaterales e interinstitucionales y los datos empíricos presentados en el tercer capítulo; con catorce entrevistas semiestructuradas y su análisis sobre la visa “12 XI” y el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Se buscó responder a tres cuestionamientos: ¿Qué posiciones y roles juegan los principales de los actores de política exterior?; ¿Cuáles son los roles e impacto sobre las decisiones de política exterior?; y, ¿Cómo interactúan los diferentes actores de gobierno frente a sus posturas y cómo sus decisiones implican resultados? Esto, con la finalidad de establecer si sus roles afectaron o no la entrega y correcta canalización de la ayuda humanitaria propuesta por Ecuador en 2010 y responder a la pregunta central de nuestra investigación: ¿De qué manera las medidas adoptadas por tomadores de decisión en materia migratoria afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador en el período 2010 - 2016?

Uno de los hallazgos más relevantes que encontramos en las entrevistas, fue el hecho de que el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, prácticamente tuvo sólo diecinueve días (19) días de aplicación, antes de sus efectos jurídicos retroactivos al 09 de febrero de 2010. Esto, al establecer cómo fecha límite de entrada para los ciudadanos haitianos, solicitantes de la visa humanitaria “12 XI”, el 31 de enero de 2010.

Otro hallazgo, consistió en que los requisitos para la obtención de la visa “12 XI” de 2010; por parte de los ciudadanos haitianos que llegaron entre el 12 y el 31 de enero de 2010, tras la oferta internacional de visa acorde al Decreto Ejecutivo 248; eran imposibles de obtener después del terremoto de Puerto Príncipe en Haití (BBC, 2010; El País, 2010; El Universo, 2010). La visa humanitaria “12 XI”, no fue entregada masivamente por el Estado ecuatoriano en 2010 y miles de migrantes quedaron marginados en la ilegalidad.

La inmigración económica de ciudadanos haitianos a Ecuador y los debates migratorios en torno a esta materia, fueron puesto de realce por el encargado del Escritorio Ecuador - Haití y el Consultor especial de ACNUR. En este sentido, encontramos a decenas de miles de emigrantes

haitianos que buscaron un escape económico mediante la visa “12 XI” de 2010. Todos los migrantes que no ingresaron a Ecuador antes del 31 de enero de 2010 y cayeron en la ilegalidad, enfrentan un nuevo dilema. Este consiste en no poder regularizarse al tener únicamente noventa (90) días desde su ingreso a los puertos internacionales de Ecuador; y, al salir del Estado, una vez transcurrido el plazo legal, no poder ingresar nuevamente a Ecuador por varios meses, al haber permanecido en la ilegalidad por varios años. Muchos ciudadanos haitianos, viven actualmente en Ecuador y tienen el “*animus*” o la voluntad de domiciliarse en el país. Para todos aquellos ciudadanos que viven actualmente en la ilegalidad, el Estado ecuatoriano debería formular una verdadera “amnistía migratoria” cómo se planteó inicialmente en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Además, sobre este cuarto capítulo, debemos afirmar que, en base al análisis del modelo de Allison de 1969, todas las autoridades en todas las áreas de la Cancillería de Ecuador, son responsables de la generación de la política exterior y de la aplicación de la política migratoria al expedir una visa de carácter humanitario como la visa “12 XI” de 2010. En Ecuador, se puede afirmar, que se vulneraron los derechos de decenas de miles de ciudadanos haitianos que ingresaron durante el período 2010 - 2016 al no cumplirse con los efectos deseados de una verdadera “amnistía migratoria” ofertada internacionalmente.

Las entrevistas a expertos en materia de migración; y, específicamente relacionados con la visa “12 XI” de 2010, permitieron entender la realidad de los migrantes haitianos y cómo sus derechos fueron vulnerados en el período 2010 - 2016. Es responsabilidad del Estado ecuatoriano arreglar la situación inmigratoria irregular de los ciudadanos haitianos, generada a partir de una oferta internacional en el año 2010.

CONCLUSIONES

Dentro de esta tesis, hemos explicado, cómo la toma de decisiones burocráticas (Allison, 1969), por parte de las distintas autoridades del Estado, afecta en definitiva los resultados esperados tanto en política exterior cómo en política migratoria interna. Para ello, hemos contrarrestado el tercer modelo de política burocrática de Allison (1969) con los distintos roles jerárquicos de los diferentes agentes dentro de la Cancillería del Ecuador. En este sentido, podemos establecer que los derechos de los ciudadanos haitianos se vieron afectados, parcialmente, por la inexistencia de un marco de cooperación bilateral previo, con la capacidad de sustentar una visa de carácter humanitaria cómo la “12 XI” de 2010. Para estos definiremos los hallazgos principales encontrados en cada capítulo:

El primer capítulo, estableció el marco teórico fundamentado en la escuela de relaciones internacionales del Análisis de Política Exterior o APE, que nace en la segunda mitad del siglo XX (Hudson, 2008). Dentro de esta escuela de relaciones internacionales encontramos una subdisciplina denominada cómo: el tercer modelo conceptual de política burocrática o de negociación en materia de política exterior de Graham Allison (1969). Además, analizamos el efecto de los “dos niveles” o el “efecto bisagra” entre la política exterior y la política migratoria establecidos por Putnam (1998). De esta manera, llegamos a establecer que la política exterior del Estado ecuatoriano, se convierte, tarde o temprano, en política migratoria.

En el segundo capítulo, podemos observar que Ecuador tiene un antes y un después en materia de política exterior tras la firma de la paz con Perú en 1998. El Ecuador, tuvo un cambio radical en su política exterior, dejó de ser un Estado emisor de migrantes y se convirtió en receptor de los mismos. Además, Ecuador se convirtió en un Estado emisor de ayuda internacional en contraposición a ser un receptor tradicional de ayuda. Las políticas migratorias, se orientan desde la Constitución de 2008, con un determinado enfoque de derechos hacia la comunidad internacional.

En el tercer capítulo, analizamos que desde 1972, no existe algún evento de política exterior entre Ecuador y Haití, más relevante que el ofrecimiento de la visa humanitaria internacional “12

XI” y la emisión del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Estudiamos, cómo los conceptos de política exterior y de política migratoria se modificaron después de la Constitución de 2008 y tuvieron impactos en la comunidad internacional, especialmente en Haití, después del ofrecimiento de una visa humanitaria por 5 años en Ecuador. Además, se expuso la “oleada migratoria” de Haití a Ecuador durante el período 2010 - 2016. Se encontró, que las mayores entradas y salidas de ciudadanos haitianos a Ecuador, se producen por vía aérea y muy pocas se producen por vía terrestre o marítima. Además, la “amnistía migratoria” que otorgó Ecuador, en el marco del ALBA, se convirtió en un enorme flujo migratorio de decenas de miles de personas desde Haití. Los datos y cifras del período 2010 - 2016, muestran cómo después de la oferta internacional, la República del Ecuador, se convirtió en el destino de acogida como país emisor de ayuda humanitaria y receptor de migrantes.

Finalmente, el cuarto capítulo contiene datos de campo obtenidos como resultado de entrevistas a funcionarios de la Cancillería, dentro del Viceministerio de Política Exterior y del Viceministerio de Movilidad Humana. Estas entrevistas, buscaron establecer cómo los roles de los agentes, dentro de la Cancillería del Ecuador, tuvieron en alguna medida, un impacto dentro de la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, promulgada en el Decreto Ejecutivo 248 de 2010. Para esto, se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas a distintos funcionarios dentro de los diferentes Viceministerios y Subsecretarías relacionadas con la elaboración, aplicación o monitoreo del Decreto Ejecutivo 248 de 2010; y, específicamente, en la emisión o negativa de la visa “12 XI” de 2010. Uno de los hallazgos más relevantes de la investigación, y que se desprende de las entrevistas, fue el hecho de que el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, prácticamente tuvo sólo diecinueve días de aplicación frente a sus efectos retroactivos al 31 de enero de 2010. Otro hallazgo, fue que los requisitos para la obtención de la visa “12 XI” de 2010, por parte de los ciudadanos haitianos que llegaron entre el 12 de enero de 2010, tras la oferta internacional de visa; y, el 31 de enero de 2010 acorde al Decreto Ejecutivo 248 de 2010, eran imposibles de obtener después del terremoto de Puerto Príncipe. La visa humanitaria “12 XI” de 2010, no fue entregada masivamente por el Estado ecuatoriano, en el período 2010 - 2016; y, por esta razón, miles de migrantes quedaron marginados en la ilegalidad.

En base al marco teórico y la formulación de la presente tesis en los capítulos precedentes, se puede responder a la pregunta de investigación, planteada en la introducción: ¿De qué manera

las medidas adoptadas por tomadores de decisión en materia migratoria afectan los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en Ecuador?

En primer lugar, la emisión de la visa humanitaria “12 XI”, dentro del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, conllevó a una migración masiva de migrantes haitianos a Ecuador durante el período 2010 - 2016; y, que existieran miles de aplicaciones de visa por parte de migrantes de haitianos desde su llegada a territorio nacional. Además, ocasionó que muchas de las autoridades de la Cancillería del Ecuador, se vieran forzadas por el Decreto Ejecutivo 248 de 2010, a emitir un nuevo tipo de visa, a un país, hasta entonces desconocido, dentro de las relaciones bilaterales internacionales. Esto produjo, sin duda, muchos puntos de vista y desde muchas perspectivas.

En segundo lugar, la emisión o la negación de la visa “12 XI”, no depende tanto de los valores intrínsecos o morales de los oficiales de visas. Depende, más bien, de su rol político dentro de un evento de política exterior que generó una oleada imparable de migrantes a haitianos a Ecuador. La adecuación del tercer modelo burocrático (Allison, 1969) a los intereses personales o “parroquiales” (Allison, 1969), ponen de manifiesto el carácter subjetivo (Gross Stein, 2008) en la toma de decisiones en materia de política exterior.

En tercer lugar, muchas de las recomendaciones de los agentes de política exterior del Ecuador, manifiestan que esta fue una experiencia para otras situaciones futuras de ayuda humanitaria internacional. El ejemplo de Haití, sirve para concientizar que las ofertas internacionales de visa humanitaria, pueden tener repercusiones de alto impacto social. En este caso, podemos observar como los tomadores de decisión en materia de política exterior, vulneraron los derechos de decenas de miles de personas que ingresaron a Ecuador en el período 2010 - 2016.

El presente trabajo de investigación, ha pretendido entender la política exterior y la política migratoria. A su vez, establecer cuáles son los principios teóricos de aplicación dentro del período de estudio (2010 - 2016), lo que también nos ha permitido hallar y concluir que el modelo burocrático, en materia de toma de decisiones de la Cancillería del Ecuador, tiene falencias prácticas. Se emite una política exterior de oferta internacional humanitaria de la visa 12 “XI” en el año 2010; pero, desde la política migratoria interna, es decir, de la emisión de la ayuda humanitaria al grupo social focal del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, no se cumplió en la práctica. Lo que sucedió es que miles de ciudadanos haitianos que ingresaron a Ecuador, en búsqueda de la protección internacional, permanecieron la ilegalidad en el período 2010 - 2016.

De las entrevistas que se realizaron a las entidades y agentes de Cancillería del Ecuador, según su nivel jerárquico, conformado en comparación al tercer modelo conceptual de Allison (1969), se desprende que muchos de los actores de la Cancillería, de mandos medios o de ejecución que la componen, carecen de conocimientos tanto de la situación de los migrantes haitianos en el período de estudio, así como los métodos de aplicación respecto al alcance jurídico y constitucional del Decreto Ejecutivo 248 de 2010.

Se desprende también, que, en los casos de los agentes tomadores de decisiones, que se encuentran más arriba en la escala jerárquica del modelo burocrático (Allison, 1969) se dificulta la vinculación entre su experiencia y la práctica de determinada política exterior, pues sus “intereses parroquiales” (Allison, 1969), están sujetos a los lineamientos políticos del Ejecutivo, en una situación política determinada.

Es destacable, por medio de esta investigación, que la falta de directrices objetivas, limitaron el marco de aplicabilidad del Decreto Ejecutivo 248 de 2010 en beneficio de la población haitiana; y, su accesibilidad a la regularización de su situación por medio de la obtención de una visa de carácter humanitario, como la visa “12 XI” en 2010 en Ecuador. Esto, ha afectado los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en el período 2010 - 2016, pues las decisiones adoptadas por los diferentes actores encargados de la aplicación y viabilidad del Decreto Ejecutivo 248 de 2010, no obedecían a un marco de aplicación determinado y su aplicación resultó subjetiva, pues como lo demuestra esta tesis, todos los actores que componen los distintos grados jerárquicos, tienen la misma incidencia en el otorgamiento o en la negativa de la visa humanitaria a los ciudadanos haitianos.

Los resultados y hallazgos en la negativa de esta tesis, constituyen los elementos fundamentales para entender el modelo burocrático de Allison (1969) aplicado a la Cancillería ecuatoriana. Esto, a su vez nos ha permitido evidenciar de qué manera se afectaron los derechos migratorios de los ciudadanos haitianos en el contexto del otorgamiento de una visa de carácter humanitario a nivel internacional durante el período 2010 - 2016. Asimismo, se ha logrado evidenciar los obstáculos jurídicos que afrontaron los ciudadanos haitianos que emigraron a Ecuador.

En conclusión, podemos afirmar que los derechos y principios garantizados en la Constitución de 2008, generaron una fuerte reacción migratoria durante el período 2010 - 2016 en

base a serios ofrecimientos gubernamentales cómo la visa “12 XI”. En este caso, la política exterior del Ecuador, sobrepasó la capacidad burocrática del Estado de emitir una visa humanitaria a Haití frente a los límites jurídicos del Decreto Ejecutivo 248 de 2010. El requerimiento de requisitos formales, por parte de las diferentes autoridades de la Cancillería del Ecuador, generó una reacción migratoria que se traduce en la negativa por parte del Estado de emitir una visa humanitaria. De una mano, tenemos el interés del funcionario público o agente de política exterior, de preservar el interés superior del Estado y de no otorgar una visa “12 XI” de 2010, sin los requisitos formales que prueben la identidad o los antecedentes penales del aplicante; y, por otra, al migrante haitiano que le es imposible conseguir dichos documentos en su país de origen al no existir instituciones gubernamentales. La toma de decisiones en materia de política exterior, no depende de la jerarquía del agente, pero sí de la voluntad o interés político de entregar ayuda humanitaria, especialmente de una visa humanitaria “12 XI” de 2010 en Ecuador.

Referencias Bibliográficas

Aggestam, Lisbeth (2012). *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford University Press. Oxford, United Kingdom, pp. 464 - 483

Alarcón Acosta, Rafael y Ortiz Esquivel, Cecilia (2018). Los haitianos solicitantes de asilo a Estados Unidos en su paso por Tijuana. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018773722017000200171

Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, ALBA (2010). Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití. Reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA-TCP. Caracas, Venezuela, 25 de enero de 2010. Obtenido de: <http://www.somossur.net/index.php/sur-america-latina/el-abc-del-alba/216-plan-para-la-contribucion-solidaria-del-alba-para-reconstruccion-de-haiti>

Allison, Graham (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*. Volume 63, Issue 3 (Sep. 1969), pp. 689 - 718. Obtenido de: <http://www3.nccu.edu.tw/~lorenzo/Allison%20Conceptual%20Models.pdf>

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Obtenido de: https://www.researchgate.net/publication/268331792_Graham_T_Allison_-_The_Essence_of_Decision_Explaining_the_Cuban_Missile_Crisis.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2015). Obtenido de: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

Álvarez, Soledad (2016). ¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales. *Ecuador Debate*, 97. Obtenido de:

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/12140/1/REXTN-ED97-11-Alvarez.pdf>

Andriole, Stephen et. Al., (1975). A framework for the comparative analysis of foreign policy behavior. Department of Government and Politics University of Maryland. Blackwell Publishing on behalf of the International Studies Association. *International Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 2 (Jun.), pp. 160 - 198

Ayllón, Bruno (2014). *Potencialidades y Limitaciones en la Construcción de una Política Soberana de Cooperación Internacional en Ecuador (2007 - 2013)*. Escuela de Relaciones Internacionales “José Peralta”, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). USFQ. Publicado en línea/Published on Web: 10/09/2014. Obtenido de: www.usfq.edu.ec/publicaciones/eloutsider/Documents/revistas/.../_eloutsider009.pdf

Banco Mundial, (2015). Obtenido de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM>

Basile, Gonzalo (2015). *5 años del Sismo en Haití: Reflexiones de la Cooperación Sur-Sur y el Cambio de Época*. Presidente Honorario y Coordinación Regional América Latina y el Caribe. Médicos del Mundo. Puerto Príncipe, Haití. Obtenido de: www.mdm.org.ar/informes/27/5-anos-del-sismo-en-Haiti

Beach, Derek (2012). *Introduction: Analyzing Foreign Policy*. *Analyzing Foreign Policy*. Chapter 1. Palgrave Macmillan. MPG Books Group, United Kingdom, pp. 1 - 27

Beach, Derek (2012). *Analyzing Foreign Policy: Research Strategies and Methods*. *Analyzing Foreign Policy*. Chapter 10. Palgrave Macmillan. MPG Books Group, United Kingdom, pp. 212 - 242

Beasley, Ryan, Kaarbo, Juliet y Lantis, Jeffrey (2012). *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior*. Chapter I. London, United Kingdom.

- Billings, R., y, Hermann, C. (1994). Problem Identification in Sequential Policy Decisionmaking. 35th Annual Conference of the International Studies Association, Washington, DC, March 28 - April 1.
- Bonilla, Adrián (2002). Orfeo en el Infierno: Una Agenda de Política Exterior Ecuatoriana. FLACSO, Sedel, Ecuador. Obtenido de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45096.pdf>
- Bonilla, Adrián (2018). Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. Aspectos de la política exterior (1979 - 2006). FLACSO. Obtenido de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1221601216.politica_exterior_reader_3.pdf
- Breilh, Jaime y Zamora, Giannina (2018). El Terremoto de Abril, y la Determinación Social de la Vulnerabilidad (Estructura Clasista del Impacto) 2 Los desastres no son procesos aleatorios (determinación social de la vulnerabilidad). Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5551>
- Breuning, Marijke (2007). Foreign Policy Analysis: a comparative introduction. Palgrave Macmillan. MPG Books Group, United Kingdom, pp. 1 – 26
- Breslauer, G. W. y Tetlock, P. E. (1991). Learning in US and Soviet Foreign Policy. Boulder, Westview.
- Briceño Monzón, Claudio Alberto (2011). La Política Exterior de Venezuela en los Tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. Volúmen 6. Número 12. Julio - Diciembre, pp. 79 - 103

Burbano Alarcón, Mauricio (2015). “Las asociaciones de migrantes haitianos en el Ecuador: entre debilidad y resistencia”. REMHU: Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana. Universidad de Deusto, Bilbao, España. Versión On-line ISSN 2237-9843, Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004413>

Burbano Alarcón, Mauricio (2017). Los haitianos en Ecuador: una aproximación desde el acceso a derechos. Migración haitiana hacia el Sur Andino. BIMID, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya, y Servicio Jesuita a Migrantes Obtenido de: revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/download/18618/21131

Calduch, Rafael (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional. Capítulo 1. La Política Exterior de los Estados. Editorial CEURA. Madrid. Obtenido de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>

Campaña, Paula (2015). Cooperación bilateral Ecuador-Haití a partir del terremoto del 2010: enfoque en políticas migratorias y barreras legales para los haitianos en Ecuador. Universidad San Francisco de Quito. Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades. Obtenido de: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/3994/1/120493.pdf>

Cancillería del Ecuador, (2018). PLANEX 2020, Plan Nacional de Política Exterior 2006 - 2020. Obtenido de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/planex_2020.pdf

Carlsnaes, Walter (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. Wiley The International Studies Association Stable. International Studies Quarterly, Vol. 36, No. 3 Septiembre, 1992, pp. 245 - 270

Carlsnaes, Walter (2012). Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis. Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. Oxford University Press, pp. 112 - 129

Ceja, Cárdenas Iréri (2014). Migración haitiana en Quito: identidades, exclusión y negociación. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario. Obtenido de: <http://cdsa.academica.org/000-081/10.pdf>

Ceja Cárdenas, Iréri (2015). Migraciones haitianas en la región andina. Boletín Del Sistema de Información Sobre Migraciones Andinas. FLACSO Sedel Ecuador - N. ° 19 - febrero 2015 Obtenido de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6772/1/BFLACSO-AM19-01-Ceja.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1988). Documento de Trabajo “Análisis y Formulación de la Política Exterior PNUD - Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina”. Chile. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29426/S327N962A_es.pdf?sequence=1

CELAG, 04 de febrero de 2015. La cooperación bilateral entre Ecuador y Haití. Obtenido de: <http://www.celag.org/la-cooperacion-bilateral-entre-ecuador-y-haiti/>

Central Intelligence Agency, CIA (2015). Obtenido de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>

Chávez, Nashira (2018). Cuando los Mundos Convergen. La Política Internacional ecuatoriana: lo interno, lo exógeno y el "otro". Quito, Ecuador, pp. 110 - 142. Obtenido de: http://biblioteca.ribei.org/40/7/06._Cap%C3%ADtulo_4._La_pol%C3%ADtica_internacional_ecuatoriana%2C_lo_interno%2C_lo_ex%C3%B3geno_y_el_otro-.pdf

Correa, Ahmed (2013). “Contexto de la migración cubana en Ecuador. Recursos y estrategias”. Del Caribe a la mitad del mundo. Migración cubana en Ecuador. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala, Capítulo II, p. 6281.

Correa Delgado, Rafael (2014). Discurso. Presidencia Constitucional de la República del Ecuador. Quito, Ecuador. Obtenido de: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/2014-11-10-Visita-del-Presidente-de-Hait%C3%AD.pdf>

Drezner, Daniel W. (2000). Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4, pp. 733 - 749

Department of Homeland Security, DHS (2018). Legal Permanent Resident Status by Region and Selected Country of Last Residence: Fiscal Years 1820 to 2012. Department of Homeland Security. Obtenido de: <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-legalpermanent-residents>.

Diario “ABC”, 10 de enero de 2012. Dos años después del terremoto en Haití, más de 520.000 supervivientes siguen en la calle. Obtenido de: <http://www.abc.es/20120110/internacional/abci-terremoto-haiti-supervivientes-201201100948.html>

Diario “BBC”, el 13 de enero de 2010. Terremoto devasta a Haití. Obtenido de: https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/01/100112_2231_terremoto_haiti_irm.shtml

Diario “El Ciudadano”, 09 de noviembre de 2014. Obtenido de: <http://www.elciudadano.gob.ec/presidentes-de-Ecuador-y-haiti-fortaleceran-la-cooperacion-bilateral/>

Diario “El Comercio”, 29 de enero de 2010. Presidente Correa viajó hoy a Haití. Obtenido de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/presidente-correa-viajo-hoy-haiti.html>

Diario “El Comercio”, 25 de agosto de 2016. Así viven los haitianos radicados en la ciudad de Quito. Obtenido de: <http://www.elcomercio.com/actualidad/vida-haitianos-quito-Ecuador-migracion.html>

Diario “El Diario”, 12 de enero de 2016. Haití: “Después de seis años del terremoto, esto solo es el principio”. Obtenido de: https://www.eldiario.es/desalambre/Haiti-Despues-anos-terremoto-principio_0_472803042.html

Diario “El Hoy”, República Dominicana, 10 de febrero de 2012. Obtenido de: <http://hoy.com.do/Ecuador-puerta-de-entrada-para-los-haitianos-que-emigran-a-brasil/>

Diario “El País”, 13 de enero de 2010. Un fuerte terremoto reduce a escombros la capital de Haití. El temblor, que desató la alarma en todo el Caribe, ha provocado pánico y desolación en Puerto Príncipe, donde decenas de edificios se han derrumbado y otros, como la misión de la ONU, sufren serios daños Obtenido de: https://elpais.com/internacional/2015/03/15/actualidad/1426460256_276696.html

Diario “El País”, 16 de marzo de 2015. La pequeña Haití del Ecuador https://elpais.com/internacional/2015/03/15/actualidad/1426460256_276696.html

Diario “El Telégrafo”, 15 de enero del 2014. Integración, la marca de los últimos 7 años. Obtenido de: www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/integracion-la-marca-de-los-ultimos-7-anos

Diario “El Universo”, 13 de enero, 2010. Tierra tembló por más de un minuto en Haití. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/2010/01/13/1/1361/terremoto-posible-tsunami-haiti.html>

Diario “El Universo”, 30 de enero, 2010. Presidente ecuatoriano llegó con ayuda humanitaria a Haití. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/2010/01/30/1/1361/presidente-ecuatoriano-llego-ayuda-humanitaria-haiti.html>

Diario “MDZ, Mundo”, 16 de enero de 2014. Los inmigrantes haitianos “invaden Brasil. Obtenido de: <http://www.mdzol.com/nota/458383-los-inmigrantes-haitianos-invaden-brasil>

Duarte Villa, Rafael (2011). La política exterior brasileña: cambios institucionales y nuevas acciones en las relaciones con el sur. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 11 Enero-Junio, 2011, pp. 43 - 69

Edmonds, Kevin (2011). Cambios constitucionales en América Latina Haití a un año del terremoto: deudas pendientes (Dossier en colaboración con ALAI). Editorial SODEPAZ C/ La Palma, 69, Bajo. 28015 Madrid, España. Obtenido de: http://www.sodepaz.org/images/pdf/revista49/cambioscontitucionalaes_49.pdf

Edson Louidor, Wooldy (2017). Emigración de haitianos: otra mirada sobre el expediente de los 20.000 inmigrantes haitianos en situación irregular en Colombia en 2016. Traducido del francés para Rebelión por J. M. 23-01-2017. Obtenido de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=221966>

Emmerich, Norberto (2015). La contradictoria política exterior sudamericana en Haití. Revista Digital Rebelión del 06-02-2015. Obtenido de: www.rebelion.org/noticia.php?id=195145

Espinosa Garcés, María Fernanda (2017). Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Agenda de Política Exterior 2017 - 2021. Obtenido de: www.cancilleria.gob.ec

Gaenslen, F. (1992). Decision Making Groups. Political Psychology and Foreign Policy. Editado por E. Singer and V. M. Hudson. Boulder, CO: Westview Press, pp. 165 - 194

Gardini, Gian Luca y Lambert, Peter (2011). Latin American Foreign Policies. Between ideology and pragmatism. Palgrave Macmillan, United Kingdom, pp. 1 - 33

- Gauthier, Amélie (2010). Haití: Geopolítica revuelta después del terremoto. Área: América Latina - ARI 58/2010. Obtenido de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7e47ea8041e1033486d6977ab4ba f5a3/ARI58-2010_Gauthier_Haiti_geopolitica_terremoto.pdf?MOD=AJPERES
- Giocalone, Rita (2012). Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. Universidad de Los Andes. Foreign Policy Analysis No. 8, pp. 335 - 353
- Gómez Pérez-Nieva, Ana (2014), Haití: sin hogar para sus habitantes. La periodista de Amnistía Internacional relata cómo se vive en los campos de desplazados cuatro años después del terremoto. Obtenido de: http://elpais.com/elpais/2014/01/16/planeta_futuro/1389898196_223430.html
- Gross Stein, Janice (2008). Foreign Policy Decision Making: Rational, psychological, and neurological models. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford University Press, United Kingdom.
- Herek, G. M., Janis, I. L. y P. Huth (1987). Decision Making During International Crises: Is Quality of Process Related to Outcome? Journal of Conflict Resolution 31, pp. 203 - 226
- Herek, G. M., Janis, I. L. y P. Huth (1989). Quality of Decision Making During the Cuban Missile Crisis: Major Errors in Welch's Reassessment. Journal of Conflict Resolution 33, pp. 446 - 459
- Hermann, C. F. (1978) "Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy." In Why Nations Act. Editado por M. A. East., S. A. Salmore, and C. F. Hermann, Beverly Hills, CA: Sage, pp. 69 - 102
- Herrera, Gioconda y Ramírez, Jacques. América Latina migrante: Estado, familias, identidad. Flacso. Obtenido de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1216935916.Donde_esta_la_comunida d_por_Jacques_Ramirez.pdf

- Herrera-Vinelli, Lorena (2012). La Política Internacional de Refugio como Resultante de la Política Burocrática: Un Análisis a partir del Caso de Solicitantes de Refugio Cubanos en Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sedel Ecuador. Obtenido de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9293/2/TFLACSO-2012SLHV.pdf>
- Hey, Jeanne (1995). Ecuadoran Foreign Policy since 1979: Ideological Cycles or a Trend towards Neoliberalism? Center for Latin American Studies at the University of Miami. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, No. 4, pp. 57-88
- Hill, Christopher (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan. London, United Kingdom, pp. 25 - 48
- Hudson, Valerie (2008). "The History and Evolution of Foreign Policy Analysis". *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne: New York: Oxford University Press, pp. 11 - 27
- Hudson, Valerie (2005). *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*. Brigham Young University, pp. 1-30
- International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD (2010). Efectos económicos de los desastres naturales: una revisión desde América Latina. Obtenido de: <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/efectos-economicos-de-los-desastres-naturales-una-revisión-desde-américa>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC (2010 - 2016). *Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales*. Obtenidos de: www.inec.gob.ec y www.ecuadorencifras.com
- James Cantor, David (2015). *Leyes, Políticas y Prácticas en Materia de Protección Temporal Humanitaria de Extranjeros en el Contexto de Desastres*. Estados Miembros de la

Conferencia Regional sobre Migración y otros Estados de las Américas. Estudio de antecedentes para el Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres San José, Costa Rica, 10 y 11 de febrero, 2015. Obtenido de: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/07/200715_FINAL_BACKGROUND_PAPER_LATIN_AMERICA_SP_screen.pdf

Leana, C. R. (1975). A Partial Test of Janis' Groupthink Model: Effects of Group Cohesiveness and Leader Behavior on Defective Decision-Making. *Journal of Management* 11, pp. 5 - 17

Mc Cauley, C. R. (1989). The Nature of Social Influence in Groupthink: Compliance and Internalization. *Journal of Personality and Social Psychology* 57, pp. 250 - 260

Malamud, Carlos y García-Calvo, Carola, (2009). La Política Exterior del Ecuador: entre los Intereses Presidenciales y la Ideología. Real Instituto Elcano. Obtenido de: www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/03278.pdf

Martínez Pizarro, Jorge (2008). América Latina y el Caribe: Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo.

Metzner, T. (2014): La Migración Haitiana hacia Brasil: estudio en el país de Origen. Publicaciones OIM. Cuadernos Migratorios N 6. Disponible en <http://costarica.iom.int/>

Ministerio del Interior (2018). Ciudadanos de 11 países requieren de visa para ingresar a Ecuador. Obtenido de: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/ciudadanos-de-11-paises-requieren-de-visa-para-ingresar-a-ecuador/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016). Bolivia, Brasil, Ecuador, Haití y Perú reconocen logros en aplicación de medidas cooperativas para promover la migración segura de ciudadanos haitianos en la región. Obtenido de:

<http://www.cancilleria.gob.ec/bolivia-brasil-ecuador-haiti-yperu-reconocen-logros-en-aplicacion-de-medidas-cooperativas-para-promover-la-migracion-segura-de-ciudadanos-haitianos-en-la-region/>

Mintz, Alex y De Rouen, Karl Jr. (2010). Understanding Foreign Policy Decision Making. University of Alabama. Cambridge University Press. London, United Kingdom

Misión Permanente de la República del Ecuador ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra (2018). Intervención de la Delegación del Ecuador en el Debate General. 67ª Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo del ACNUR. Ginebra, 03 de octubre de 2016. Obtenido de: www.unhcr.org/57f5fff57.pdf

Nueva Sociedad Democracia y Política en América Latina, NUSO (2010). Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado. Obtenido de: <http://nuso.org/articulo/terremoto-en-haiti-las-causas-persistentes-de-un-desastre-que-no-ha-terminado/>

Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2014). La migración haitiana hacia Brasil: Oficina Regional para América del Sur Callao. Obtenido de: http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/OIM_Cuadernos_Nro6_La_migracion_haitiana_hacia_Brasil.pdf

Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2015). Obtenido de: http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo2.pdf

Organización Estados Americanos, OEA (2015). Informe Migrantes México. Obtenido de: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

Organización de Estados Americanos, OEA (2018). Recomendaciones a tener en cuenta para la Gestión de la Migración Laboral en Haití. Proyecto Políticas de Migración Laboral

Sensibles al Género (OIT y UE). Obtenido de: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro.../wcms_250209.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2018. MINUSTAH Ficha Informativa (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití). Obtenido de: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minustah>

Pedemonte Rojas, Nicolás y Koechlin, José (2017). Migración haitiana hacia el Sur Andino. BIMID, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya, y Servicio Jesuita a Migrantes. Santiago de Chile. Obtenido de: revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/download/18618/21131

Piers, Robinson (2002). The role of media and public opinion. The Myth of News, Foreign Policy and Intervention (London: Routledge).

Plan Nacional de Desarrollo (2018). Política Exterior 2007 – 2010. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. Quito, Ecuador. Obtenido de: www.planificacion.gob.ec

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2007). Política Migratoria del Ecuador. Obtenido de: www.refworld.org/pdfid/49002e312.pdf

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2014). Gestión del Riesgo de Desastres ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe? Obtenido de: http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf

Putnam, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The logic if two level games.” International Organization, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427 - 460. Obtenido de: <https://www.law.upenn.edu/live/files/5154-putnamdiplomacy-and-doestic-politicspdf>

- Quiloango Tipanluisa, Susana (2011). Documentos de trabajo Políticas públicas migratorias en el Ecuador. Friedrich Ebert Stiftung. Obtenido de: library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf
- Reyes de la Cruz, Virginia Guadalupe (2016). Cambio Climático y Migración. 21° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. Mérida, Yucatán del 15 al 18 de noviembre de 2016. AMECIDER – ITM. Obtenido de: <http://ru.iiec.unam.mx/3311/1/188-Reyes.pdf>
- Ripley, B. (1989). Kennedy, Johnson, and Groupthink: A Theoretical Reassessment. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA, August 31 - September 3.
- Rosenau, James (1966). Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: Approaches to Comparative and International Politics. Evanston: Northwestern University Press.
- Rosenau, James (1971). International relations: addresses, essays, lectures. New York: Free Press.
- Ruiz, Sergio y Carvajal, Michaela (2015). Hacia el desarrollo de políticas públicas locales en movilidad humana, en el contexto de desastres naturales y cambio climático: El caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha. Obtenido de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5780/1/Ruiz%2c%20S-Carvajal%2c%20M-CON-001-Hacia%20el%20desarrollo.pdf>
- Salgado Espinoza, Raúl (2015). The Role of Small States in the Construction of the Union of South American Nations (UNASUR): The Cases of Ecuador and Uruguay. University of Birmingham. Department of Political Science and International Studies School of Government and Society College of Social Sciences. Obtenido de: <http://etheses.bham.ac.uk/5769/1/SalgadoEspinoza15PhD.pdf>

Sánchez, Leandro Enrique (2011). Claves para comprender la política exterior reciente del Ecuador. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio - Diciembre 2011, pp. 123-143. Obtenido de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34498/1/articulo5.pdf>

Sánchez, Leandro Enrique (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 114, Septiembre - Diciembre de 2012, pp. 107-129. Obtenido de: <http://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/viewFile/48992/44057>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2018). Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017. Obtenido de: www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional

Semmel, A. K., y Minix, D. (1979). "Small Group Dynamics and Foreign Policy Decision-Making: An Experimental Approach." Psychological Models in International Politics, edited by L. S. Falkowski. Boulder, CO: Westview Press, pp. 251 - 287.

Semmel, A. K. (1982). Small Group Dynamics in Foreign Policy-Making. Biopolitics, Political Psychology, and International Politics. Ediatdo por G. W. Hopple, New York: St. Martin's Press, pp. 94 - 113.

Sprout, Harold y Margaret (1956). Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics. American Political Science Review. Obtenido de: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/man-milieu-relationship-hypotheses-in-the-context-of-international-politics-by-harold-and-sproutmargaret-princeton-center-of-international-studies-1956-pp101/6FD305BAC76BDB22506CD4454E66A306>

Snyder, Richard C., Bruck, H. W. y Sapin, Burton (1954). The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. Obtenido de: <https://www.acsu.buffalo.edu/~fczagare/PSC%20346/SnyderBruckSapin.PDF>

Smith, Steve, Hadfield, Amelia, Dunne, Tim (2012). The role of media and public opinion. Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. Chapter 9. Oxford University Press. Ashford Colour Press Ltd, Gosport. Hampshire, Great Britain.

Somos Sur, 2018. Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de la reconstrucción de Haití. Reunión de Emergencia del Consejo Político del ALBA – TCP
Obtenido de: <https://www.somossur.net/index.php/sur-america-latina/el-abc-del-alba/216-plan-para-la-contribucion-solidaria-del-alba-para-reconstruccion-de-haiti>

Starr, Harvey (1987). Rosenau: Pre-theories and the evolution of comparative study of foreign policy. International interactions, Vol. 14., No.1, pp. 3 - 15

Stewart, P. D., Hermann, M. G. y Hermann C. F. (1989). Modeling the 1973 Soviet Decision to Support Egypt. American Political Science Review 83, pp. 35 - 59

Tetlock, P. E. (1979). Identifying Victims of Groupthink from Public Statements of Decision Makers. Journal of Personality and Social Psychology 37, pp. 1314 - 1324

Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR (2010). Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito. Otavalo, Ecuador, 9 de febrero de 2010. Obtenido de: <https://reliefweb.int/report/haiti/decisi%C3%B3n-de-quito-solidaridad-de-unasur-con-hait%C3%ADCompleto.pdf>

United Nations Development Program, UNDP (2015). Obtenido de: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20>

- Velázquez Flores, Rafael (2004). Modelos de Análisis de Política exterior. El Caso de la Crisis Diplomática entre México y Cuba. Universidad del Mar. Revista Mexicana del Caribe ISSN: 1405-2962. Universidad de Quintana Roo México. Obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/128/12801802.pdf>
- Vertzberger, Y. (1990) *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision-Making*. Stanford, Stanford University Press.
- Voss, J., Wolfe, C. R., Lawrence, J. y Engle, R. (1991). From Representation to Decision: An Analysis of Problem Solving in International Relations. In *Complex Problem Solving: Principles and Mechanisms*. Editado por Sternberg, R. y Frensch, P. Hillsdale, NJ, Erlbaum, pp. 119 - 158
- Yépez Holguín, Galo (2018). La actual Política Exterior del Ecuador y su relación con la nueva Constitución. Obtenido de: <https://afese.com/img/revistas/revista52/actualpolitica.pdf>
- Zepeda, Beatriz (2011). La política exterior del Ecuador durante el Gobierno de Rafael Correa: Un balance. Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung, pp. 114-126
- Warwick, Donald (1967). An interdisciplinary approach to the study of comparative foreign policy. Center for Research and Utilization of Scientific Knowledge. Institute for Social Research. University of Michigan. Conference-on Comparative Foreign Policy. University of Michigan. Obtenido de: https://www.psc.isr.umich.edu/dis/infoserv/isrpub/pdf/Interdisciplinaryapproach_2525_.PDF
- Wittgenstein, Ludwig (1921). “Logish-Philosophische Abhandlung”. Publicado por W. Ostwald's *Annalen der Naturphilosophie*. Austria, pp. 1 - 75.

NORMATIVAS

- Constitución de la República del Ecuador de 2008.
- La Ley de Extranjería o Ley Nro. 1897 de 27 de diciembre de 1971, modificada por la Ley de Extranjería, publicada en el Registro Oficial 454 de 04 de noviembre de 2004 por la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso Nacional.
- Reglamento a la Ley de Extranjería, promulgado en el Decreto Ejecutivo 1991, Registro Oficial 473 de 07 de julio de 1986.
- Decreto Ejecutivo No. 248 de 2010.
- Nota de Cancillería No. 1610/GM/SSC/DGAME de 26 de enero de 2010.

LISTA DE ENTREVISTADOS

1. Embajador G.Y. - Viceministerio de Política Exterior, Director de México, América Latina y el Caribe en la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe.
2. Entrevistado DMACyC J.O., Encargado del Escritorio de cooperación bilateral del Ecuador - República Dominicana y Concurrencias (Haití y Antillas); y, ex oficial de elegibilidad de la Dirección general de Refugio en el 2010.
3. Entrevistado DMACyC M.E., Primer Secretario dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe.
4. Entrevistada DMACyC S.G., Tercera Secretaria dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe.
5. Entrevistada DMACyC M.J.H., encargada del Escritorio de cooperación bilateral entre Cuba y Costa Rica.
6. Entrevistado DMACyC M.E. - Primer Secretario dentro de la Dirección de México, América Latina y el Caribe en el Viceministerio de Política Exterior Oficial de Visas,
7. Esp. O. O. - Oficial de Visas, ex oficial de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016.
8. Esp. A. Z. - Oficial de Visas, ex oficial de visas “12 XI” en el período 2010 - 2016.
9. Tercer Secretario J. S. - Dirección de Visas y Naturalizaciones.
10. Tercer Secretaria D. L. - Dirección de Visas y Naturalizaciones.

11. Ecuador-Brasil M.C. - Encargada del Escritorio del Ecuador-Brasil, Coordinación de los Escritorios de América del Sur, en el Viceministerio de Política Exterior.
12. Esp. Int. J. B. - Abogado, Viceministerio de Movilidad Humana.
13. Tercera Secretaria J.A. - Viceministerio de Política Exterior, en la Subsecretaría de México, América Latina y el Caribe, en la Dirección de América del Sur a la Tercera Secretaria J.A.
14. Esp Int. S.H. - Especialista de Estrategia, Información y Política de Cooperación Internacional del Viceministerio de Política Exterior.

ANEXOS

Anexo 1. Batería de Preguntas Semiestructuradas

Nota: Estas preguntas fueron revisada por la Dra. (c) Lorena Herrera Vinelli en el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN e ingresadas por Secretaría General dentro de la Cancillería del Ecuador para su respectiva aprobación en el mes de septiembre de 2018.

1. ¿Conoce Usted, porqué el Ecuador ofreció ayuda humanitaria a Haití mediante el Decreto Ejecutivo 248 de 2010?
2. ¿Conoce Usted como se adoptó dicha decisión, es decir, quien la motivó? ¿En ese caso podría identificar cuáles son las autoridades de la Cancillería en el período 2010-2106?
3. ¿Podría Usted establecer cuál es el procedimiento en caso de que el Presidente Ejecutivo emita un Decreto Ejecutivo? En ese caso, por favor establecer cuáles son las autoridades responsables dentro de la Cancillería de revisarlo y aplicarlo.
4. ¿Conoce Usted cómo es el procedimiento interno para poder obtener el estatus migratorio válido? ¿Considera que este proceso es beneficioso para los actores en movilidad humana, especialmente para los haitianos en Ecuador?
5. Desde su opinión, ¿cuáles fueron las implicaciones del Decreto Ejecutivo 248, mismo que motivó la llegada de haitianos a Ecuador, y que tuvo una duración hasta el 31 de enero de 2010?
6. ¿En qué consiste su rol como funcionario en torno a alguna parte del proceso de política migratoria, es decir, en su diseño, ejecución o monitoreo?
7. ¿Según su criterio personal cuáles serían sus recomendaciones sobre el caso de la visa “12 XI” y el Decreto Ejecutivo 248 de 2010?

