

Javier Ponce Leiva, editor

# EMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR

Centro  Estudios  
CEI Internacionales

FUNDADORES  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
Universitat de Barcelona  
"La Caixa"



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS  
LETRAS Y ARTES DE ECUADOR



2005

## Emigración y política exterior en Ecuador

*Javier Ponce Leiva, editor*

Ira. Edición: Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 2506-247/ 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-267  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
Sitio Web: [www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)  
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-505-6

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

# ÍNDICE

Presentación.....	7
<i>Adrián Bonilla y Antoni Millet</i>	
Introducción - Emigración y Política exterior en Ecuador .....	9
<i>Javier Ponce Leiva</i>	
La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales.....	21
<i>Leonardo Arízaga</i>	
Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos Migratorios en Organismos Internacionales .....	57
<i>José Rosenberg</i>	
Reseña histórica de la migración ecuatoriana hacia Estados Unidos .....	95
<i>Ivonne Garcés</i>	
Reseña histórica sobre la emigración ecuatoriana a Italia: Situación actual y perspectivas.....	123
<i>León Pablo Avilés</i>	
El Ecuador y la Política Migratoria de la Unión Europea -Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral-.....	147
<i>Gabriela Troya</i>	

## 6

Las remesas, su influencia en la economía ecuatoriana y el dilema del desarrollo .....	197
<i>Marisol Nieto</i>	
Acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas migratorios: el correo directo como herramienta de gestión diplomática a favor de los emigrantes.....	223
<i>Agustín Fornell</i>	
Reseña PRADI.....	251
Títulos libros PRADI.....	257

# GESTIÓN DIPLOMÁTICA DEL ECUADOR EN ASUNTOS MIGRATORIOS EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

*José Ricardo Rosenberg*

*“dentro de mi alma  
te llevo metida,  
y aunque soy un emigrante  
jamás en la vida  
yo podré olvidarte.  
Cuando salí de mi tierra  
volví la cara llorando  
porque lo que más quería  
atrás me lo iba dejando...”  
“El Emigrante”*

Juanito Valderrama, 1959

## INTRODUCCIÓN

### **El fenómeno de la migración internacional. La respuesta de los organismos multilaterales**

Hoy, ninguna región del mundo se encuentra al margen de los efectos de la migración internacional. El movimiento de personas a través del globo ha alcanzado niveles sin precedentes. Durante el siglo XX la mayor parte del flujo migratorio se llevó a cabo entre Europa y Norteamérica. En estas últimas décadas la tendencia migratoria ha tenido lugar desde el mundo en desarrollo (Asia, las Américas, África) hacia los países industrializados del *norte*. Luego del fin de la Guerra Fría, el desmembramiento de la Unión Soviética y la aparición de nuevos Estados

se desbarataron muchas restricciones migratorias y al mismo tiempo aparecieron conflictos étnicos y religiosos que desataron en Europa nuevas olas migratorias hacia occidente. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) calcula que existen hoy en el mundo alrededor de 150 millones de migrantes (OIM, 2002) lo que casi equivale a la población de Brasil. El fenómeno se explica también por el crecimiento demográfico de las últimas décadas que ha motivado que las personas busquen nuevos espacios para vivir. Hace un cuarto de siglo, relativamente pocas personas y países fueron afectadas por este fenómeno mientras que hoy pocos están exentos de sus múltiples consecuencias en el plano social, económico y político.

Las personas que emigran lo hacen para buscar nuevas oportunidades económicas, reunirse con parientes, liberarse de las restricciones que impone la sociedad (ejemplo, mujeres y el machismo) huir de la violencia o escapar de la persecución política. Sin embargo, el factor económico es probablemente el mayor incentivo para la migración. Resulta demasiado vasta la disparidad entre las remuneraciones que se pagan por el trabajo en los países industrializados y las que se reciben en aquellos que están en vías de desarrollo. Los medios de comunicación y la globalización han contribuido para que se pongan en evidencia los contrastes entre los niveles de vida de la sociedad contemporánea, indirectamente fomentando frustraciones entre las personas de países menos aventajados económicamente. En esos lugares, el deseo de tener acceso a una parte de las comodidades y garantías que abundan en países ricos ha empujado a millones de personas a dejar sus aldeas, sus ciudades, sus familias y sus formas de vida para emprender en la búsqueda de un supuesto sueño dorado.

El propósito del presente trabajo es examinar el fenómeno migratorio ecuatoriano desde la perspectiva de la acción internacional, en particular la multilateral. Se intentará explorar los motivos detrás de la decisión de cientos de miles ecuatorianos de alejarse de su Patria, su familia, su cultura y su posición dentro de la sociedad, para en ocasiones, a riesgo de su vida, probar suerte en un entorno ajeno, tratar de adaptarse al medio donde quizá desconoce el idioma, ser víctima de todo tipo de trato, vivir de manera modesta y precaria y realizar trabajos duros y difíciles a cambio de un sueldo inferior al de quienes son nativos del país de su destino.

El motivo central del presente trabajo será reflexionar sobre cómo puede y debe desenvolverse la diplomacia ecuatoriana, particularmente en el ámbito multilateral, en favor de la defensa de los derechos fundamentales de un segmento cada vez mayor de la población del

Ecuador que ha optado por residir fuera y en la mayoría de los casos considerablemente muy lejos de las fronteras de su país.

Facilita este propósito brevemente identificar los instrumentos jurídicos internacionales que se refieren a la situación de la migración internacional. Este conjunto de normas son los recursos y las herramientas con los que dispone la diplomacia ecuatoriana para defender y promover los intereses de sus conciudadanos en el exterior.

En este ensayo, se propondrán acciones que se pueden tomar en el ámbito internacional, por parte de la diplomacia ecuatoriana, para que por un lado sea más eficaz la gestión protectora de los migrantes, y por otro se formulen y ejecuten políticas que ofrezcan a dicha población oportunidades y opciones efectivas para continuar en el país y aportar a su desarrollo, si así lo deseara.

Durante la mayor parte de su historia, la población ecuatoriana permaneció relativamente sedentaria. La geografía del país y su lejanía de las principales rutas marítimas internacionales, la deficiente infraestructura vial interna y los limitados recursos económicos fueron factores que hasta antes de la segunda mitad del siglo XX desalentaban el movimiento poblacional en el Ecuador. El advenimiento y masificación del transporte aéreo, acompañado de hechos políticos y económicos desestabilizadores en el país, incentivaron a muchos ecuatorianos, de todas las regiones de la nación, a salir en búsqueda de mejores oportunidades, principalmente a Norteamérica y Europa.

Siendo el fenómeno de la migración ecuatoriana una preocupación y prioridad de la política nacional y a la vez un tema que atañe a la esfera de las relaciones internacionales, interesa saber cómo han respondido los foros multilaterales, sobre todo el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la diversa legislación y los mecanismos para su seguimiento y ejecución. Para tal efecto, se requiere examinar el papel que desempeña la diplomacia ecuatoriana en el plano multilateral para asegurar que la normativa internacional que protege a su población migrante se cumpla eficazmente y, en el ámbito bilateral, este grupo social esté debidamente protegido en el país de destino.

Al final del trabajo, presentaré algunas sugerencias sobre cómo reforzar la gestión diplomática del Ecuador en la esfera multilateral para asegurar la protección del migrante ecuatoriano. Esas acciones exigirán un dinámico desenvolvimiento de las delegaciones permanentes ante las Naciones Unidas tanto en Nueva York como en Ginebra y un trabajo constante con los comités de expertos de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, los grupos de trabajo y los re-

latores especiales nombrados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Finalmente, se recomendará un trabajo colectivo entre los países de América Latina que enfrentan similares retos en relación con el fenómeno de la migración internacional.

## LOS PRINCIPALES HECHOS

*¿Cómo se desarrolló la migración internacional en la época post guerra (1945 en adelante)? Tendencias, grupos más proclives a emigrar, respuestas en los países receptores, etc. ¿Cuáles son las causas que han provocado dichas migraciones a nivel mundial? El caso de la migración ecuatoriana ¿Cuál ha sido la experiencia ecuatoriana dentro de este fenómeno en el plano social, político y económico?*

Durante el siglo XX y en particular a causa de las dos guerras mundiales europeas, se dieron movimientos poblacionales en grandes magnitudes. Las personas huían de la violencia y se trasladaban a países vecinos o cruzaban el mar Atlántico para instalarse en Estados Unidos, Canadá o las Américas. Durante los procesos de descolonización que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se intensificaron las migraciones de ciudadanos africanos, árabes y asiáticos hacia países de Occidente lo que transformó la demografía y el tejido cultural de los antiguos imperios coloniales. Estos hechos frecuente e involuntariamente han despertado sentimientos xenófobos entre la gente del lugar que se siente económica y culturalmente amenazada. Suele ocurrir, en particular, en países que no tuvieron mayor experiencia de presencia de foráneos habitando dentro de su territorio.

Las personas migran por diversas razones: persecución política, búsqueda de una mejor situación económica, el deseo de unirse a parientes o amigos que han migrado y tienen o aparentan tener una situación económica deseable, entre otros motivos.

En el caso ecuatoriano, fueron varios los motivos que impulsaron a las personas a salir del país. Hacia fines de la década de los 90 el Ecuador vivió el peor capítulo económico y político de su historia y una parte de su población tomó la opción de probar suerte en otras latitudes. El país cayó víctima de un largo y doloroso proceso de constantes crisis, algunas a causa de los devastadores daños producidos por fenómenos naturales y otras de creación humana: el fenómeno climático de El Niño, la desestabilización financiera internacional, la dura deuda externa con la banca internacional, la caída de los precios del petróleo, las pestes en los cultivos de productos acuáticos de exportación, la corrup-

ción bancaria y la inestabilidad política acompañada de dos golpes de Estado en el lapso de apenas tres años. Este escenario, desolador y desconcertante, alentó una salida, o fuga, del país sin precedente por parte de un número significativo de la población. Según el Informe de la Relatora Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes, habría un total aproximado de 1,8 millones de ecuatorianos residiendo en el exterior, lo que equivaldría a casi el 15% de su población<sup>1</sup>.

Dentro del contexto de esta ola migratoria, se producen también fenómenos paralelos como el de alternativas imaginarias e idealizadas, económicas y sociales, en otros países. Los ecuatorianos empiezan a pensar e imaginar vidas posibles en otras latitudes a partir de ideas nutridas por imágenes que les vienen desde los medios de comunicación y de los relatos de amigos y parientes que viven fuera (Goycochea, Ramírez, 2002). La esperanza de lograr un mejor estatus social, “superarse” y facilitar el acceso a bienes materiales similar al de quienes ya salieron y vuelven para contar sus historias (a veces exageradas) resulta demasiada tentación (Ruiz, 2000). Los constantes ejemplos de parientes, amigos y vecinos que se han abierto campo en el extranjero y las largas colas frente a los consulados de países industrializados para obtener aquella *visa para un sueño*, contrapuestos a decepcionantes escenarios políticos y económicos de la vida nacional provocan grandes éxodos del país.

La decisión de salir, en la mayoría de los casos, se convierte en un acto colectivo en el que participa el grupo familiar. El “proyecto” de migrar se lo analiza en cuanto tiene relación con la economía del grupo o “unidad migratoria” y a veces exige inversiones, recursos y gestiones por parte de sus miembros (Goycochea, Ramírez, 2002). Conviene señalar que uno de los fenómenos de la globalización es el hecho que a partir de la migración, se produce el movimiento de bienes, inversiones y personas. Tanto las personas como las economías se relacionan entre sí y en muchos casos ambas se benefician en mayor o menor grado: no hay que percibir a la migración como un motor para el desarrollo únicamente del país emisor. El migrante, así como envía remesas a su país de origen, en el país receptor también realiza gastos en vivienda, alimentación, diversión, servicios, etc. Multiplicados esos gastos por los miles y millones que representan los migrantes en el mundo entero, resulta una cifra nada desdeñable.

Para ciertos sectores de la sociedad ecuatoriana, el proceso migratorio ha tenido impactos sociales muy profundos. En algunos casos, ha significado el desmembramiento de familias y comunidades enteras. Las poblaciones ecuatorianas, particularmente en la zona austral del

país están llenas de menores abandonados o encargados al cuidado de los abuelos, vecinos o conocidos. La situación es alarmante porque además del alto costo de la “inversión afectiva” (ibid) que debe hacer el grupo, son potencialmente más caras las consecuencias para la generación que permanece en el país de origen. Ésta, sin el control de los padres se arriesga a caer presa de tentaciones como el abandono de los estudios, el crimen y el alcohol que conducen sin excepción a una vida desordenada, delictiva o sin futuro. Los resultados pueden ser devastadores, tanto para el núcleo social inmediato como para la sociedad ecuatoriana en general. Teniendo en cuenta que este es un problema cuyas mayores consecuencias saldrán a flote después de una generación, que sin duda van a tocar al Ecuador en su conjunto, conviene que se lleve a cabo un estudio, quizá con la ayuda de organismos internacionales como el UNICEF, para medir la gravedad del fenómeno al momento actual y determinar qué acciones preventivas deberían tomarse para atenuar los efectos negativos a largo plazo.

Para las mujeres, emigrar ha sido un medio de liberación de las ataduras económicas, culturales y sociales que muchas veces impone la sociedad ecuatoriana. La salida hacia otro país representa, para algunas, escaparse de un padre o esposo dominante o abusivo. Significa tener por primera vez empleo y salario suficiente para satisfacer gustos materiales quizá inalcanzables en el Ecuador (Ruiz, op.cit). La OIM estima que al momento, las mujeres representan el 47,5 % de los migrantes en el mundo (OIM, op.cit).

Por otra parte, la migración ha hecho que la sociedad ecuatoriana, históricamente fragmentada por diferencias raciales, étnicas y regionales en el país, se vea en el extranjero obligada a unirse y trabajar colectivamente. En algunos casos, como en Holanda, se ha dado el fenómeno de que la relación de poder entre mestizos e indígenas sea completamente contraria a la existente en territorio ecuatoriano, (ibid) es decir la dominación económica, social, política y cultural *de facto* de los segundos por parte de los primeros. Pero por lo general, los ecuatorianos en el exterior tienden a unirse para compartir juntos los retos que impone una nueva vida en un país extraño. Exportan sus costumbres, buenas y menos buenas, y tratan de asimilarse al nuevo medio enfrentando las barreras culturales, idiomáticas y económicas.

El drama del migrante se vuelve parte de la preocupación y del debate nacional. Se sigue con interés la suerte de los compatriotas en lugares como Murcia, Nápoles o Jackson Heights, cual si fueran apéndices del país. Los hechos y las noticias que acontecen en los Estados de destino se vuelven también noticia en el Ecuador. El intercambio

constante con esas zonas lejanas toca y de alguna manera afecta la identidad de la nación. La presencia de tantos ecuatorianos en otros países, a finales del siglo XX e inicios del XXI, obliga a la diplomacia a modificar sus prioridades, elaborar estrategias, buscar mecanismos y tomar acciones para hacer frente a las exigencias del cuidado de un segmento numeroso de su población.

## LA NORMATIVA

*¿Cómo han respondido los Estados y los mecanismos internacionales al fenómeno migratorio a través del derecho internacional?*

La preocupación por la protección de personas migratorias figuró en los primeros intentos de crear sistemas de cooperación internacional. En 1919, luego de la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles, en su artículo 23, se refirió a la protección de trabajadores sean en sus respectivos países o en países ajenos. El instrumento reconoció la responsabilidad colectiva de mejorar las condiciones de los trabajadores y de proteger a obreros empleados en países ajenos. Los delegados en la reunión de Versalles apreciaron la importancia de amparar a este grupo humano de la injusticias, penurias y privaciones pues entendían que estas situaciones podrían provocar malestar y atentar contra la paz y armonía mundial.

Los convenios internacionales en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, de los que el Ecuador es Estado Parte son los siguientes:

- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.
- Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Conferencia Mundial de Nápoles, 1994).
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

El país tiene la obligación no sólo moral sino jurídica de respetar estos compromisos internacionales y compete a su Servicio Exterior colaborar en la buena aplicación de los compromisos adquiridos por el Ecuador.

Es preciso anotar que en el Ecuador los tratados internacionales tienen fuerza de ley interna y son aplicables incluso sobre las leyes na-

cionales. Corresponde al Parlamento ecuatoriano aprobar tratados y convenios internacionales “que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley” y “los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos”<sup>2</sup>. Naturalmente, los convenios deben guardar conformidad con la legislación interna del país y se respeta la superioridad jerárquica de la Constitución (Valencia, 2004a).

El tema sobre la protección de los trabajadores migratorios comenzó a discutirse con mayor fuerza por parte de las Naciones Unidas a partir de la década de 1970, en el contexto del debate sobre el tráfico ilegal de la mano de obra. Varias acciones se tomaron en favor de la aprobación de una convención internacional para proteger a los trabajadores migratorios entre las cuales se destacan las siguientes<sup>3</sup>:

- En 1972, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) aprobó una resolución mediante la cual deploró que se aprovecharan las condiciones de pobreza, ignorancia y desempleo de las masas en los Estados de origen para explotar a la mano de obra ilegal y pidió a los Estados Miembros que apresaran y juzgaran a los responsables y adoptaran las medidas legales necesarias para hacer frente a este grave problema mundial.
- La Asamblea General de la ONU, en su 27<sup>a</sup>. Sesión (1972), aprobó la resolución 2920 en la que condenó la discriminación contra los trabajadores extranjeros y solicitó a los gobiernos poner fin a esas prácticas ilegales.
- En 1976, la señora Halima Warzazi, de nacionalidad marroquí, fue encargada por parte de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, de realizar un estudio sobre la explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino, el cual presentó a la Comisión de Derechos Humanos.
- En 1974 la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población que contuvo recomendaciones sobre la migración internacional de trabajadores.
- En 1975 la ONU convocó en Túnez el Seminario sobre los Derechos Humanos de los trabajadores migrantes.
- En 1985 el ECOSOC mediante su resolución 1985/24, invitó a los Estados Miembros a establecer programas y servicios destinados a mejorar el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias.

- En 1978, en Ginebra, la primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial recomendó la elaboración de una convención internacional sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Ese mismo año, la medida fue respaldada por la resolución 33/163 de la Asamblea General. En 1980, se formó un Grupo de Trabajo Abierto de los Estados Miembros de la ONU, para elaborar una convención cuya redacción concluyó una década después, en 1990.

En diciembre de 1990, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución número 45/158 mediante la cual aprobaba la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Para entrar en vigencia, el tratado requería que al menos veinte Estados la ratifiquen o se adhieran, lo que no ocurrió sino hasta después de 13 años.

La Convención refuerza los derechos que ya existen en relación con los migrantes, como las Convenciones 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migratorios a las que nos referiremos más adelante. El instrumento recoge un elemento novedoso que señala que los derechos de los trabajadores indocumentados deben ser protegidos al igual que los de los migrantes con documentación. Asimismo, reconoce los derechos de los familiares de los migrantes y recomienda medidas para lograr el reagrupamiento familiar. Su principal objetivo es garantizar la igualdad de derechos entre trabajadores extranjeros y nacionales. La Convención contiene los siguientes elementos que reflejan avances jurídicos muy destacados en materia de los derechos humanos de los migrantes:

- Impedir las condiciones de vida y trabajo inhumanas, así como los malos tratos físicos, sexuales y degradantes.
- Garantizar el derecho de los trabajadores migratorios a la libertad de opinión, expresión y religión.
- Garantizar a todos los trabajadores migratorios una protección eficaz contra todo tipo de violencias, daños corporales, amenazas o intimidaciones por parte de funcionarios, particulares, grupos e instituciones.
- Garantizar a los trabajadores migratorios el acceso a la información sobre sus derechos.
- Garantizar el derecho de los trabajadores migratorios a participar en actividades sindicales.
- Promocionar condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional.

Hasta el momento apenas existen 25 Estados Partes<sup>4</sup>, de los cuales lamentablemente ninguno es un país industrializado. Esta es una de las grandes debilidades del Convenio pues tiene limitada su capacidad de vigilar el tratamiento de trabajadores migratorios en los países donde precisamente más se agrupan. La mayoría de los Estados que sí han suscrito o adherido, son países en vías de desarrollo y los principales emisores de migrantes. Este es un factor importante ya que se facilitan las acciones para la aplicación del acuerdo, orientar a los gobiernos a adoptar medidas que beneficien la situación de los migrantes, combatir los efectos que conducen a la migración irregular y luchar contra las actividades ilícitas y abusos que suelen asociarse con el fenómeno de la migración internacional. Sin embargo, el Convenio difícilmente alcanzará sus objetivos si no se consigue la incorporación y cooperación completa de los países receptores, tarea en la que deben estar empeñados los Estados de donde más provienen los migrantes.

La Convención está plenamente vigente para el Ecuador pero el país debe armonizar su legislación interna para que empate jurídicamente con las disposiciones del instrumento internacional, de conformidad con el artículo 84. Asimismo, el país está obligado a llevar a la práctica programas sociales tendientes a favorecer al migrante y su familia y reforzar sus derechos económicos, sociales y culturales.

Debido a que la mayoría de los principales países receptores de migrantes no son partes de este instrumento internacional y han expresado sus reparos, es necesario que la diplomacia ecuatoriana, en su afán de proteger al migrante nacional, sea creativa y busque alternativas para conseguir que por otros medios legales se obtengan los mismos objetivos de la Convención. El Ecuador podría invocar convenios y recomendaciones de la OIT como también resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, varias aprobadas por unanimidad, que se refieren a los mismos derechos que la Convención busca proteger.

Como Estado Parte de este instrumento, que es a la vez país emisor y receptor de migrantes, el Ecuador tiene la obligación de velar celosamente por los derechos tanto de sus ciudadanos en el exterior como de los extranjeros en su territorio nacional. Una manera de demostrar su firme compromiso con la Convención es reconociendo la competencia del "Comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte o individuos puedan alegar que el Ecuador no cumple las obligaciones dimanadas de este instrumento (artículos 76 y 77).

Finalmente, el Ecuador deberá asumir con seriedad su compromiso con la Convención en la preparación de su primer informe quinquenal que deberá someter a consideración del Comité en julio de 2009. Un análisis jurídico muy extenso sobre estos temas fue presentado por el investigador y ex diplomático ecuatoriano José Valencia Amores (Valencia(b), 2004).

El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1966 y entró en vigor en marzo de 1976. Es uno de los principales instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y se refiere de la siguiente manera, aunque ligeramente, a los derechos de los migrantes:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”. Se prohíbe la discriminación por razones de origen nacional (art. 26).

Este instrumento es particularmente importante porque lo integran 152 Estados Partes, entre estos la mayoría de los países receptores de migrantes como Estados Unidos, España, Italia, Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Francia, etc. Aunque el alcance del tratado es muy global, sirve como un mecanismo para proteger en esos países los derechos de los extranjeros, en este caso, migrantes. Ecuador es parte de este instrumento desde el 6 de marzo de 1969<sup>5</sup>.

El 15 de noviembre de 2000, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución A/RES/55/25 que aprobó la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional cuyo propósito es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, que abarca desde el lavado de dinero hasta el tráfico de personas. Entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Cuenta con 147 signatarios y 82 Estados Partes, *entre ellos Ecuador*. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, entró en vigor el 24 de octubre de 2003. La Convención contiene 41 artículos y figuran entre sus novedades normas de extradición y de asistencia jurídica mutua, cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral. Menciona que ya no se podrá utilizar el sigilo bancario para ocultar actividades criminales (Artículos 7 y 18). El instrumento hace referencia a investigaciones conjuntas (art. 19).

Los instrumentos contra la delincuencia organizada transnacional son una respuesta de la comunidad internacional a los grupos delictivos internacionales que durante la últimas décadas han establecido ex-

tensas redes mundiales y obtienen enormes utilidades a través de una serie de acciones ilícitas cuyas principales víctimas son a veces, el migrante internacional. Estos grupos participan en la trata de personas, demasiadas veces niños y mujeres, a quienes someten a la fuerza a la esclavitud económica y la prostitución. La globalización ha hecho que la lucha contra este nuevo tipo de delincuencia exija una colaboración más allá de las fronteras pues los retos que impone rebasan la capacidad de una acción unilateral. La colaboración internacional es imperante y para ello la ONU ha sido nuevamente el vehículo más eficaz para canalizarla. El Ecuador tiene que aprovechar los medios que le ofrece la gestión multilateral a través del Convenio pues sus ciudadanos han sido muchas veces las víctimas de este tipo de delincuencia, aunque probablemente la mayoría de los casos no son denunciados y por ende quedan en la impunidad. El contar con el instrumento y la voluntad política del Ecuador de hacerlo efectivo es una garantía valiosa en favor de los derechos del migrante ecuatoriano.

El convenio tiene por objeto lo siguiente:

- Penalizar los delitos cometidos por los grupos delictivos organizados, incluido la corrupción y los delitos de empresas o sociedades.
- Tomar medidas enérgicas contra el blanqueo de dinero y el producto del delito.
- Aceptar y ampliar el alcance de los procesos de extradición.
- Proteger a los testigos que prestan testimonio contra los grupos delictivos.
- Estrechar la cooperación en la búsqueda del enjuiciamiento de los sospechosos.
- Fortalecer la prevención de la delincuencia organizada a escala nacional e internacional.

Debido a que la trata de personas, en particular de mujeres y niños, con fines de trabajo forzado o *esclavitud sexual* está cada vez más vinculada con la delincuencia organizada transnacional, los Estados decidieron preparar dos instrumentos adicionales sobre esta temática.

“Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños”, tiene por objeto:

- Unir a los países en la adopción de medidas para prevenir la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, así como para perseguir y castigar a los traficantes internacionales.
- Fortalecer la cooperación entre los países para combatir más eficazmente la trata.
- Proteger a las víctimas de la trata y ayudarles a regresar sin peligro a sus países de origen o a un tercer país.
- Informar al público acerca de la trata y sus consecuencias negativas, tanto para los traficantes como para las víctimas.
- Promulgar nuevas leyes a nivel nacional para penalizar esta actividad ilícita.
- Tomar medidas para desenmascarar a los traficantes y las víctimas.
- Fortalecer los vínculos entre las autoridades de países de origen, de tránsito y de destino a fin de intercambiar información en relación con los delincuentes.
- Proteger a la víctimas proporcionándoles servicios sociales, como alimentación, vivienda, atención médica y educación, durante su estadía temporal en los países de tránsito y de destino y ayudándoles a regresar a su países de origen.
- Informar al público en general sobre las causas y consecuencias de la trata a fin de prevenir esta actividad y obtener la colaboración de la sociedad para perseguir y sancionar a los delincuentes que la fomentan.

“Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”, tiene por objeto:

- Obligar a los países a adoptar leyes que penalicen esta práctica y las actividades relacionadas con ella como la confección, adquisición o suministro de documentos de identidad o de viaje fraudulentos.
- Impedir o reprimir el contrabando por mar.
- Obtener que los países intercambien información sobre los lugares donde se embarcan o llegan migrantes ilegales y las rutas, empresas y medios de transporte que emplean las organizaciones delictivas, a fin de combatirlos.
- Fortalecer los controles en las fronteras.
- Capacitar a los funcionarios de inmigración sobre cómo tratar a los migrantes y adelantarse a los contrabandistas.

El segundo protocolo es particularmente importante debido a que no se había antes tipificado el delito de tráfico de personas en un convenio internacional. El problema es sumamente grave pues se ha visto en todos los continentes como cientos de personas arriesgan y pierden sus vidas en los intentos por ingresar a los países industrializados de manera ilegal. Quienes organizan estas travesías, por medios de transporte precarios y cargados de peligro, lucran a expensas de las vidas de personas desesperadas por llegar a como de lugar a las sociedades económicamente aventajadas. Un incontable número de ecuatorianos han caído víctimas de estos explotadores. La comunidad internacional, a través del protocolo, ha querido hacer frente a este delito.

También la Organización Internacional de Trabajo (OIT) jugó un preponderante papel de protección en este campo. El Convenio 97 sobre los Trabajadores Migrantes (1947) establece las condiciones de empleo, derechos en cuanto a remuneración, horas de trabajo, vacaciones pagadas, vivienda, etc. El instrumento obliga a sus Estados Partes a aplicar a los inmigrantes en su territorio el mismo trato que a sus propios nacionales en cuanto a derechos elementales. Hasta el momento sólo 42 países lo han ratificado, *entre estos Ecuador*. Lamentablemente Alemania, Francia, Países Bajos y España, países con numerosas comunidades de migrantes, no lo han hecho aún.

En 1975 la OIT aprobó el Convenio 143 “Sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migratorios” (Disposiciones Complementarias al Convenio 97 de 1947). Este instrumento pone especial énfasis en la protección de los trabajadores migrantes contra abusos y asegura a estos un trato jurídico equitativo frente a los demás ciudadanos del país que los acoge. Vale anotar que es el primer tratado de esta índole que se refiere a los derechos culturales del trabajador migrante y su familia, pues reconoce que este debe “preservar su identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanza en su lengua materna” (art. 12). Sólo 18 países han ratificado. En América Latina, únicamente lo ha hecho Venezuela. En Europa, Italia, Portugal y Suecia.

### **Otros Mecanismos Jurídicos Internacionales de Protección**

La aplicación de los tratados de derechos humanos es supervisada por sus correspondientes comités de expertos, conocidos como “órganos de vigilancia de los tratados”. Estos órganos están integrados por miembros independientes e imparciales elegidos por los gobiernos de los Estados Partes en el tratado en cuestión.

En la actualidad, existen siete órganos de vigilancia de los tratados: el Comité contra la Tortura; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité de los Derechos del Niño; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité de Derechos Humanos; y el recientemente creado Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Estos cumplen dos funciones principales: realizar un examen de los informes iniciales y periódicos presentados por los Estados Partes, relativos a la aplicación de las disposiciones del tratado que corresponda; y, examinar los casos concretos que les sean sometidos. Las observaciones generales de estos comités generan derecho internacional en materia de derechos humanos.

En 1999 la Comisión de Derechos Humanos, mediante resolución número 1999/44, decidió nombrar un Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes para vigilar por la protección de los derechos humanos de este grupo vulnerable, recoger información y recomendar a la Comisión medios para impedir la violación de sus derechos. El puesto lo ocupa actualmente la señora Gabriela Rodríguez Pizarro (Costa Rica).

Con la creación del puesto y el nombramiento de la experta, la Comisión dio un paso importante para la protección de los migrantes. Estos hechos son un nuevo reconocimiento de la preocupación que existe a nivel mundial por el fenómeno migratorio. La ventaja de tener a una experta independiente ocupándose del asunto es que puede actuar rápida y directamente en países donde existe preocupación por el bienestar de los migrantes. No hace falta, por ejemplo, que dichos países hayan suscrito los convenios relativos a los migrantes para que la Relatora se traslade al lugar y lleve a cabo sus consultas e investigaciones pues es suficiente una simple invitación oficial. La experta puede elaborar su propia agenda y enfocarla sobre temas que no necesariamente sean los que más preocupen a las autoridades del país siendo examinado. Su mandato da voz a personas y grupos cuyas preocupaciones quizá no están siendo tomadas en cuenta. Sus recomendaciones las presenta mediante un informe público ante los miembros de la Comisión de Derechos Humanos, y aunque éstas no tienen carácter obligatorio, no dejan de tener un valor moral que sirve para que los gobiernos tomen medidas correctivas o sean más sensibles a los intereses y las peticiones de los migrantes, tanto en los países de los cuales migraron como los países receptores.

Del 5 al 16 de noviembre de 2002, la Relatora Especial realizó una misión especial al Ecuador durante la cual se entrevistó con autoridades del Gobierno Nacional y representantes de la Sociedad Civil para analizar la situación en Ecuador en relación con el mandato que le otorgó la Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>6</sup>. Lamentablemente, por parte de las autoridades nacionales no ha existido un seguimiento apropiado a las recomendaciones de la experta. Hasta el momento resulta difícil determinar en qué medida las sugerencias de la Relatora han sido acogidas, procesadas y puestas en práctica. Para un tema de tanta trascendencia para el Ecuador, la protección internacional de los migrantes, no es suficiente dar apoyo moral y hacer declaraciones sino que deben tomarse acciones concretas que den muestras de seriedad tanto a los organismos internacionales como a la comunidad de migrantes en el extranjero y sus familias.

Una de las dificultades que enfrenta la Relatora sobre los Derechos Humanos de los Migrantes es que, al igual que otros Relatores de la Comisión, tiene un mandato demasiado vasto y sus recursos son insuficientes. Los desafíos de la problemática de la migración internacional son de tal magnitud que todo un equipo de juristas e investigadores internacionales difícilmente podrían enfrentarlos adecuadamente. La parte positiva es que este mecanismo, la figura del Relator Especial, es un importante avance jurídico y político que a veces aporta soluciones y respuestas prácticas y no sólo teóricas. Será importante que la Organización de las Naciones Unidas apoye más a esta figura pero más que la ONU, la deben respaldar los Estados Miembros y en especial *el Ecuador*.

Un importante esfuerzo colectivo internacional para proteger al migrante se reflejó en la “Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”, convocada por la Asamblea General de la ONU en 1997, que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica en el año 2001. La reunión pidió a los Estados y a la Sociedad Civil tomar las siguientes medidas en favor del migrante:

- Luchar contra manifestaciones racistas y xenofóbicas.
- Promover y proteger los derechos humanos de los migrantes.
- Promover la educación sobre los derechos humanos de los migrantes.
- Facilitar la reunión de las familias de los migrantes.
- Revisar y modificar leyes, políticas y procedimientos de inmigración eliminando elementos de discriminación racial.

- Fomentar el respeto a la diversidad cultural de la migración internacional.
- Garantizar los derechos de los migrantes detenidos por las autoridades públicas y que sean tratados en forma digna y no discriminatoria.
- Promover el reconocimiento de las credenciales educacionales, profesionales y técnicas de los migrantes con miras a aumentar al máximo su contribución a sus nuevos Estados de residencia.
- Asegurar sueldos justos y remuneración equitativa por trabajo de igual valor y el derecho a seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudedad o vejez.
- Garantizar acceso a la seguridad social, educación, atención sanitaria, y respeto a la identidad cultural del migrante.
- Prestar especial atención a las cuestiones de género, en especial la discriminación sexual<sup>7</sup>.

Se criticó a la Conferencia por un exceso de debates marginales, en momentos ajenos a sus objetivos principales: la reparación de la esclavitud, condena al Estado de Israel, en cuanto se asimila el sionismo y racismo, etc. pero la reunión no dejó de ser una importante y necesaria referencia moral que mantiene vigente el debate internacional sobre la urgente tarea de combatir el racismo, lo que para los fines del presente estudio, ciertamente concierne a los intereses del migrante.

### **POSICIONES NACIONALES Y POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS Y ACTORES CONTRAPARTES DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA Y LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

- Los países receptores: Estados Unidos, España, Italia.
- Fenómenos económicos en Europa que motivan el empleo de una mano de obra barata.
- Las restricciones por seguridad en el mundo post 11 de septiembre 2001.
- Europa y la xenofobia. El atentado en Madrid de 11-M.

Hasta finales de la década de los años 90, la mayoría de los migrantes ecuatorianos, legales e ilegales, fijaban como destino los Estados Unidos de Norteamérica. Según el Censo de ese país correspondiente al año 2000, el número de personas de origen ecuatoriano creció de 191.198 (1990) a 257.760 (2000) (Jokisch, 2001:59-84). Estas cifras no son completamente precisas pues no incluyen a los ecuatoria-

nos cuyo estatus migratorio no es legal ni aquellos que dividen su tiempo de residencia entre Estados Unidos y el Ecuador (ibid).

Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y aún antes, ha surgido resistencia a la migración legal e ilegal en los Estados Unidos. Recordemos que quienes perpetraron los ataques fueron todos extranjeros. La población en general observa a la migración con sospecha y desdén y apoya acciones gubernamentales tendientes a restringir el ingreso de migrantes, legales o ilegales, a quienes, en casos extremos, ven como potenciales terroristas, rivales para puestos de empleo y fuente del comercio ilícito de drogas. Cabe señalar sin embargo, que entre la propia sociedad norteamericana hay divergencias en la manera de percibir el fenómeno. Una encuesta del año 2002, realizada por el Chicago Council on Foreign Relations, sugiere que el 60% de la población en general considera que los niveles de migración en los Estados Unidos constituye “una amenaza crítica a los intereses primordiales” de ese país, opinión que es compartida por apenas el 14% de las élites (Beck, Camarota, 2002). Es probable que esas *élites*, personas con mayores niveles de educación e ingresos económicos, realizan trabajos y actividad económicas menos susceptibles de ser afectadas por la clase migrante (ibid).

Aún antes de los ataques terroristas a los Estados Unidos en septiembre de 2001, las tendencias migratorias de los ecuatorianos comenzó a cambiar. La nueva emigración ecuatoriana se vio modificada de manera trascendental: sus lugares de destino se transformaron súbitamente en España e Italia. El número de migrantes que se dirigieron hacia España pasó de ser menos de 11.000 en 1997 a casi 125.000 en el año 2000, según la Dirección General de la Policía española (Jokisch, op.cit:13).

Múltiples razones explican la nueva tendencia. Para comenzar no se requería visa y el viaje a España o Italia significaba evitar los considerables y peligrosos obstáculos para atravesar la frontera estadounidense, reforzada aún más luego de los atentados terroristas de 11 de septiembre. Las diferencias salariales entre Ecuador y esos países también activó el flujo migratorio para llenar la demanda de mano de obra de baja remuneración tanto para trabajo doméstico como agrícola. Obviar la barrera idiomática, completamente en el caso de España y parcialmente en cuanto a Italia, también sirvió de aliciente para este nuevo grupo de migrantes. Esta es la razón por la cual Francia, ubicada entre España e Italia, ha sido el destino de un número relativamente menor de migrantes ecuatorianos en relación con sus vecinos<sup>8</sup>. Además, la apertura de las fronteras de los países de la Unión Europea facilita a los

migrantes, como nunca antes, el tránsito en el territorio comunitario pues era suficiente entrar en calidad de *turista*.

La llegada de los migrantes coincide con la evolución de las economías europeas que conforme se industrializan más y crecen los sectores de servicios, requieren mano de obra barata para atender tareas anteriormente realizadas por la población local. En España, por ejemplo, la masiva incorporación de la mujer en el mercado laboral ha hecho que las tareas del hogar hoy se lleven a cabo a través de la abundante oferta de mano de obra que propone la migración extranjera, en particular el contingente femenino (Pujadas, Massal, 2002).

En el caso de España, también incidía en la decisión de los migrantes ecuatorianos el hecho que existía cierto marco legal y jurídico como por ejemplo el Convenio de Doble Nacionalidad Hispano-Ecuatoriano de 22 de diciembre de 1964, el Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 por el que se suprimen los visados de estancia entre Ecuador y España y los artículos 17 a 28 del Código Civil Español, que facilita al ecuatoriano el acceso a la nacionalidad española con dos años de residencia legal en ese país (Gómez Ciriano, 2001).

Pero, el 23 de enero de 2001 entró en vigencia la Ley 8/2000 mediante la cual el Gobierno español dejó de admitir la regularización migratoria laboral en España para todo extranjero que hubiera ingresado en el territorio de la Unión Europea posterior a dicha fecha. Los extranjeros que se encontraban en esa situación y deseaban regularizar su estatus migratorio estaban pues obligados a salir de España, volver a su país de origen, obtener un contrato de trabajo por una empresa española y una visa de trabajo otorgada por un agente consular español en su respectivo país. El 29 de mayo de ese mismo año, los Gobiernos de Ecuador y España suscribieron el Acuerdo Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios. Este fijó normas para legalizar y regularizar los flujos migratorios entre ambos países de forma ordenada y coordinada y del respeto a los derechos de los migrantes y la promoción del retorno en dignidad. Sin embargo, la ola migratoria que vive España sin duda contribuyó para que en 2003, el Gobierno de ese país empiece a exigir a los ecuatorianos que deseen ingresar a territorio español un visado para permanecer por un período de corta duración, es decir 3 meses.

La política migratoria española está dictada por los acuerdos laborales que mantiene España con los países de origen, su política de control de fronteras y lucha contra el tráfico ilícito de personas y de drogas, y la política común europea, como por ejemplo la exigencia de visado a los nacionales de países extracomunitarios<sup>9</sup>. España ha ratifica-

do casi todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos a excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>10</sup>.

Por otra parte, España también ha conocido los efectos negativos de las actividades que lamentablemente acompañan a la migración ilegal. Por tanto, el 13 de diciembre de 2000, firmó en Palermo el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>11</sup>.

La xenofobia se ha manifestado en varios países de Europa, entre ellos España e Italia que albergan importantes comunidades de migrantes latinoamericanos. Elementos dentro de los movimientos xenófobos han pretendido vincular el apareamiento o crecimiento de problemas sociales en esos países, como el desempleo, la violencia y la delincuencia, con la creciente migración de extranjeros. El mismo ex-Presidente español José María Aznar llegó a afirmar, equivocadamente, que durante el primer trimestre de 2002, el 89% de los presos preventivos eran inmigrantes. La verdadera cifra fue de 28% (Pujadas, Massal, op.cit). Estos hechos naturalmente han provocado actitudes de resistencia y mayores dificultades para los migrantes. Esta posición se ha endurecido en el marco de la llamada *cruzada* contra el terrorismo.

En Madrid, el 11 de marzo de 2004, en plena hora punta, estallaron varios explosivos al interior de un tren en la estación de Atocha. El balance, estremecedor, fue de 190 muertos y alrededor de 1.500 heridos. Luego de las investigaciones respectivas, se pudo conocer que los responsables eran originarios de Marruecos e India, simpatizantes del movimiento terrorista islámico Al-Queda y contrarios a la participación de España en la guerra en Irak. El hecho de que los terroristas fuesen extranjeros ciertamente contribuyó para alimentar los sentimientos xenófobos entre la población española, aunque la mayoría de estos están dedicados a las comunidades musulmanas al interior del territorio español. No obstante, la xenofobia seguirá siendo un elemento desafortunado que obligadamente deben enfrentar los migrantes de todo origen residentes en ese país.

Italia, un país con alrededor de 8.000 kilómetros de costa, en el centro de Europa, atrae grandes cantidades de migrantes ilegales, la mayoría del norte de África y Europa Central. Según la agencia católica de asistencia social *Caritas*, hay en ese país alrededor de 1 millón de migrante ilegales. Lamentablemente, un grupo minoritario entre ellos participan en actividades ilícitas vinculadas al robo, el tráfico de drogas y

la prostitución lo que despierta resistencia entre los sectores xenófobos de la derecha italiana quienes propician leyes y políticas en contra de la migración. En julio de 2002 se aprobó la ley “Bossi-Fini”, auspiciada por políticos del una coalición conservadora conocida como la “Liga del Norte”<sup>12</sup>. Si bien es cierto que la migración ecuatoriana en Italia se dedica a actividades laborales relacionadas con tareas domésticas, la agricultura, la mano de obra industrial, el cuidado de niños y ancianos, etc. y por lo general observa una conducta ejemplar, no puede considerarse exenta de los sentimientos xenófobos que profesan algunos elementos de la sociedad italiana.

## ACCIÓN INTERNACIONAL DEL ECUADOR

*¿Cuáles han sido las acciones de la política exterior ecuatoriana con respecto a los principales instrumentos internacionales y los órganos de Naciones Unidas?*

A través de sus representaciones diplomáticas ante las Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en Ginebra, el Ecuador ha respaldado la diversa normativa para la protección de los derechos fundamentales de las personas, que ciertamente incluye la defensa de los derechos de trabajadores migratorios. Sin embargo la diplomacia ecuatoriana podría jugar un papel de mayor dinamismo, liderando acciones, antes que siguiéndolas, en temas que son de interés primordial para el país, como es el caso de la protección internacional de los migrantes. En 1993, desempeñó un papel de liderazgo cuando el Representante Permanente del Ecuador ante la ONU (Nueva York) presidió el grupo de trabajo de la Asamblea General que estableció el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cargo que luego ocupó el ecuatoriano José Ayala Lasso (Rosenberg, 2004).

Ecuador es parte de los principales instrumentos multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y, más recientemente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Suscribió dichos acuerdos y participó en la elaboración de varios de los citados instrumentos. Al comprometerse con el contenido de estos acuerdos internacionales, el Ecuador ha debido tomar las acciones legales y prácticas internas para

que estas estén en armonía con dichos convenios. Lamentablemente, el proceso de actualización de la legislación interna continúa incompleto por lo que es necesario emprender un trabajo serio de sintonización con el derecho internacional reconocido por el Ecuador. Según estipulan los propios instrumentos, periódicamente ha debido presentar un informe completo sobre la aplicación de los mismos. Esto muchas veces ha requerido un proceso consultivo y de concertación con las diversas instancias internas del país y con representantes de la sociedad civil a fin de que la información suministrada refleje no sólo la posición oficial sino la opinión de quienes viven la realidad del grupo o los grupos cuyos derechos tienen por objeto proteger. En demasiadas ocasiones, el Ecuador ha demorado la preparación y presentación de sus informes, de conformidad con lo que exigen los instrumentos. Asimismo, ha sido deficiente en el cumplimiento de los mismos y en dar seguimiento a las recomendaciones que emanan de los comités de expertos de derechos humanos que revisan los informes nacionales. El autor formula estas críticas con el sano deseo de que el país afine sus modos de enfrentar las obligaciones que ha asumido frente a la comunidad de naciones, las mismas que van en beneficio de su propia población.

Cada uno de estos acuerdos internacionales tiene un comité de seguimiento integrado por expertos, elegidos por los Estados Partes de las respectivas convenciones. Una prueba del interés del Ecuador por el eficaz cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta legislación internacional es el hecho que todos los Comités mencionados han contado con la presencia de prestigiosos expertos ecuatorianos<sup>13</sup>. Aunque todos ellos actúan de manera independiente, que es lo correcto, es también cierto que varios están o han estado vinculados a la diplomacia ecuatoriana lo que de cierta manera refuerza el interés y el compromiso de ésta para asegurar el buen cumplimiento de los convenios. También pone en evidencia la estrecha relación que ha tenido el Servicio Exterior ecuatoriano con la promoción y defensa de los derechos humanos.

La Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, adoptada durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del mismo año, recomendó a los Estados formular planes y programas nacionales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. En 1998, el Ecuador adoptó como política de Estado, el Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>14</sup>. Esta acción y la posterior aplicación del Plan, liderada por la Cancillería ecuatoriana, fue una muestra del auténtico interés que tiene el país por desarrollar una cultura de derechos humanos en el país y de asegurar el cumplimiento de la amplia normativa que exis-

te en este campo. En 1998, antes de su aprobación por parte del Presidente de la República, el Plan fue concertado con los representantes de los diversos órganos del Estado y, sobre todo, con la Sociedad Civil ecuatoriana que en todo momento conoció y aportó sus ideas durante su proceso de elaboración. Probablemente pocos países en América Latina han tenido un proyecto en derechos humanos tan abierto como el Plan Nacional ecuatoriano. Es justo destacar que el trabajo de hacer realidad el Plan y de obtener apoyo para su puesta en marcha fue la labor de varios actores de la diplomacia ecuatoriana, tanto en la Cancillería como en la Representación Permanente ante la ONU en Ginebra.

El Plan Nacional tiene por objeto el desarrollo legislativo de los derechos humanos y el mérito de haber logrado que tanto el Estado como la Sociedad Civil colaboren en la puesta en marcha de los Planes Operativos Sectoriales para cumplir con los principales objetivos de esta iniciativa cuya vigencia, difusión e implementación en el país es de largo plazo. Han transcurrido seis años de que el Plan Nacional fue aprobado como *Política de Estado* por Decreto Ejecutivo. Durante este tiempo ha recibido apoyo internacional para su puesta en marcha, a través de las Naciones Unidas. No obstante, existen elementos entre la Sociedad Civil que estiman que el Plan requiere una urgente revisión<sup>15</sup>. Son opiniones válidas que deben ser tomadas en cuenta si es que el Plan ha de tener auténtica vigencia y credibilidad en el país.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, ha aprobado desde 1999 la resolución titulada “Protección de los Migrantes”, la misma que ha sido copatrocinada y apoyada por el Ecuador en cada ocasión posterior:

- |          |                            |
|----------|----------------------------|
| ■ 58/190 | Aprobada 22 diciembre 2003 |
| ■ 57/218 | Aprobada 18 diciembre 2002 |
| ■ 56/170 | Aprobada 19 diciembre 2001 |
| ■ 55/92  | Aprobada 4 diciembre 2000  |
| ■ 54/166 | Aprobada 17 diciembre 1999 |

La resolución pide a los Estados:

- Promover y proteger los derechos fundamentales de todos los migrantes, en particular de las mujeres y los niños.
- Capacitar a los funcionarios que tienen que ver con asuntos migratorios a fin de eliminar prácticas que victimizan a migrantes y sus familias.

- Someter a la justicia casos de violaciones de leyes laborales con respecto a las condiciones de trabajo de los migrantes.
- Poner término a la detención y aprehensión arbitraria de migrantes, incluso por individuos o grupos.
- Promulgar leyes contra el tráfico internacional de migrantes.
- Facilitar la reunificación familiar.
- Promover y proteger los derechos humanos de las familias de los trabajadores migrantes en los países de origen.
- Eliminar obstáculos a la transferencia de ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen o cualquier país.
- Empezar campañas de información, junto con ONGs, para explicar las oportunidades, limitaciones y los derechos que entraña la migración para impedir que se vuelvan víctimas de abusos.

De la misma manera, la Asamblea ha aprobado cada año la resolución titulada “La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares” que ha contado siempre con el auspicio de la delegación ecuatoriana en Nueva York. La resolución, entre otras cosas, destaca “la importancia de crear y promover condiciones que fomenten una mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migratorios y el resto de la sociedad del Estado en que residen, a fin de eliminar las crecientes manifestaciones de racismo y xenofobia dirigida contra los trabajadores migratorios por individuos y grupos de ciertos sectores de muchas sociedades”.

El órgano de Naciones Unidas que más ha contribuido para adelantar la aprobación y puesta en marcha de legislación internacional para la promoción y protección de los derechos fundamentales del hombre es la Comisión de Derechos Humanos que se reúne anualmente en Ginebra. El Ecuador ha integrado éste en varias ocasiones y realizado una valiosa actuación en la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios.

Durante la 55ª. sesión de la Comisión de Derechos Humanos, el Ecuador jugó un papel destacado en la promoción de la resolución número 2002/59 titulada “Protección de los Migrantes y Sus Familias”. La delegación ecuatoriana propuso el proyecto de resolución, lideró su negociación y condujo los esfuerzos multilaterales que consiguieron que ésta fuese aprobada por unanimidad el 25 de abril de 2002.

Entre los puntos más importantes de la resolución, se pide a los Estados: facilitar la reunificación de las familias de los migrantes; brindar protección a las familias de los trabajadores migrantes que permanecen en los países de origen, especialmente los niños y adolescentes;

facilitar la transferencia rápida de ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen; brindar especial atención a las personas víctimas de explotación y objeto de trata; someter a juicio a quienes violan las leyes laborales con respecto de los trabajadores migrantes; acabar con la impunidad de quienes cometen actos xenófobos y racistas dirigidos a migrantes; impedir la violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito en puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de control de la migración.

El protagonismo y la dedicación de la Misión ecuatoriana en Ginebra para conseguir la aprobación de la resolución obedece al hecho que la protección de los migrantes se ha convertido en un eje de la nueva política exterior del Ecuador. La Comisión es uno de los foros más idóneos para atraer atención a la importancia del tema y obtener un consenso internacional con respecto a los pasos que se deben dar para asegurar que se respeten los derechos a este importante grupo de personas y se sancionen a los que explotan o abusan de ellos.

## EVALUACIÓN

*¿Cuáles son las instancias que existen para que el Ecuador afronte el fenómeno migratorio actual en el campo internacional? Ministerio de Relaciones Exteriores y las Embajadas y Consulados ecuatorianos. La Defensoría del Pueblo. Las ONGs. Existen vacíos jurídicos e institucionales? Cómo se los puede llenar?*

Como se señaló anteriormente, en 1998 el Ecuador aprobó el “Plan Nacional de Derechos Humanos”. En lo que respecta a los derechos de los migrantes, este recoge la propuesta de la Sociedad Civil y del Estado, acordada en un “Plan Operativo de los Derechos Humanos de los Migrantes” que contiene los siguientes elementos: la protección integral de los derechos humanos del migrante en el país de residencia y en el país de origen; la promoción de valores nacionales en el exterior; fortalecer los Consulados ecuatorianos; facilidades de retorno para migrantes; medidas legislativas y administrativas para el combate del tráfico ilegal de personas; capacitación, difusión y sensibilización de los derechos humanos de los migrantes a nivel de funcionarios públicos, organizaciones de derechos humanos y en la comunidad en general; protección de los derechos de las familias de los migrantes; reforma de programas de estudio que incluya los derechos humanos de los migrantes.

Desafortunadamente el Plan Operativo aún no se ha adoptado por lo que resulta indispensable que la Cancillería impulse su puesta en marcha, haciéndolo, como en el caso de los demás Planes Operativos del Plan Nacional de Derechos Humanos, en consulta con las respectivas instancias del Estado y con los representantes de la Sociedad Civil<sup>16</sup>.

Vale destacar la valiosa tarea que ha cumplido la Sociedad Civil a favor de los migrantes, a través de asociaciones de migrantes, organizaciones indígenas, sociales y campesinas, instituciones académicas y la misma Iglesia. Estos agrupamientos, la mayoría Organizaciones No Gubernamentales, han encontrado vías de diálogo con el Estado ecuatoriano para elaborar el Plan Sectorial en mención, y este proceso de concertación fue valorado positivamente por parte de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes nombrada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU<sup>17</sup>.

Una importante reforma a la Constitución Política ecuatoriana de 1998 fue establecer el puesto de Defensor del Pueblo<sup>18</sup>. Esta institución se ha venido ocupando de la defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Uno de sus temas prioritarios ha sido la protección de los migrantes ecuatorianos y en este sentido en 2001 estableció la Dirección Nacional de la Defensa de los Derechos de los Migrantes. Una de las iniciativas para llevar a cabo este trabajo ha sido la creación de oficinas en el exterior, en ciudades donde existen importantes comunidades ecuatorianas como Madrid, Murcia, Nueva York y Los Angeles. Si bien este proyecto tiene la buena intención de apoyar al migrante ecuatoriano, se enfrenta al impedimento jurídico que tendría para operar en el extranjero toda vez que la función compete al servicio diplomático y consular ecuatoriano. Quizá donde mejor podría la Defensoría contribuir para el bienestar de los migrantes es en la prevención de los abusos a los que son sometidos tanto ellos como sus familias, en las diversas etapas de la gestión migratoria, legal e ilegal. Fundamental para esta tarea es la lucha contra las redes coyoterías.

¿Ha existido una acción de las mencionadas instancias en el ámbito multilateral? Sería importante abrir espacios a cada uno de estos actores nacionales que actúan en la defensa nacional e internacional del migrante para participar en actividades multilaterales vinculadas a la protección y promoción del bienestar de la migración ecuatoriana, lo que vendría a apoyar los esfuerzos que en ese campo ha venido cumpliendo la diplomacia ecuatoriana. Se podría pensar en un mecanismo de consulta convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que reuniría representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, para dialogar y recoger criterios que servirían de elementos para la elabo-

ración de los lineamientos de la política multilateral ecuatoriana a ser expuesta y ejecutada en los diversos foros internacionales. Podría tener la forma de una “Junta Consultiva” o seguir el formato que opera para la aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

*¿Cómo lograr una mejor gestión diplomática ecuatoriana para enfrentar el fenómeno de la migración en las instancias internacionales? Diseño de estrategias. ¿Cuál sería la mejor manera de que la diplomacia ecuatoriana se apoye en la normativa internacional creada para la protección de los migrantes? Análisis comparativo (pros y contras) de las propuestas formuladas.*

## Conclusiones y Recomendaciones

*La Diplomacia ecuatoriana, en su gestión multilateral, debe reconocer al fenómeno migratorio como uno de los temas principales de la agenda internacional del Ecuador*

Para conseguir una mejor gestión diplomática en favor de la comunidad de los migrantes ecuatorianos en el exterior<sup>19</sup>, es ante todo necesario que el fenómeno de la migración ecuatoriana se lo perciba por parte de la diplomacia ecuatoriana como uno de los principales temas de la agenda internacional del país y valorado como tal en cuanto que éste tiene considerable relevancia para el desarrollo nacional. Tanto los cursos de formación como los de actualización de la Academia Diplomática deberían estudiar el fenómeno y entender las repercusiones económicas y sociológicas para el país. Hay que capacitar a los diplomáticos, nuevos y experimentados, sobre los derechos de los migrantes, extranjeros y refugiados y cómo actuar en defensa de sus conciudadanos en el exterior. La formación debe promover valores como la tolerancia, la no-discriminación, el respeto a la identidad cultural y un conocimiento adecuado de los derechos y deberes incluidos en las leyes nacionales e internacionales.

Entre la diplomacia ecuatoriana hay que despejar actitudes en algunos casos indiferentes y en otros discriminatorias, que felizmente son la excepción, con respecto al fenómeno de la migración. Quienes tenemos el privilegio de servir y representar al país a través de la función diplomática o consular, debemos ser personas sensibles a la causa del migrante ecuatoriano. Existe una obligación moral de tratar de comprender tanto las razones que provocaron su salida del país como la

dramática situación que muchos se ven forzados a vivir en el extranjero. Los cónsules y las cónsules, que ciertamente ejercen funciones delicadas y difíciles, deben actuar con compasión, paciencia y empatía. No por el hecho de que muchos migrantes pertenecen a grupos sociales menos aventajados, o provienen de regiones o clases étnicas diferentes a las del funcionario o la funcionaria, deben estos asumir frente a sus conciudadanos, frontal o solapadamente, poses atávicas o paternalistas.

De la misma manera, los funcionarios designados para servir en las misiones ecuatorianas ante los organismos internacionales deben contar con sólidos conocimientos en materia multilateral y de derechos humanos y poseer, además de títulos académicos y dominio de idiomas extranjeros, cualidades humanas que les permitan sentir auténtica solidaridad con su compatriotas migrantes lo que les permitirá cumplir mejor su gestión diplomática y evitará que ésta sea simplemente un ejercicio intelectual.

### **Reforzar el Servicio Consular Ecuatoriano**

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Ecuatoriano señala que una de las funciones principales de las oficinas consulares es “Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses de la República y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por la ley, los tratados y el derecho internacional”<sup>20</sup>. El Reglamento de las Oficinas Consulares dictado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador agrega que también son atribuciones y deberes de los funcionarios consulares “prestar apoyo y protección a los ecuatorianos residentes en el territorio de su circunscripción cuando lo requieran y lo soliciten” y “velar atentamente por todo cuanto se relacione con los intereses ecuatorianos en el extranjero”<sup>21</sup>.

Es necesario que el agente consular ecuatoriano posee un buen conocimiento de lo que dispone el derecho internacional, en particular las convenciones multilaterales en materia de defensa de los derechos del migrante. Debe estar muy familiarizado con la política del Estado, donde se encuentra su jurisdicción en cuanto a las obligaciones de éste frente a los convenios internacionales y demás instrumentos que garantizan los derechos de los ecuatorianos en ese territorio. Debería estar en capacidad de alertar tanto a la Embajada del Ecuador en el país anfitrión como a la Cancillería ecuatoriana sobre casos y situaciones que no se sujeten a las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado receptor y que podrían perjudicar los intereses de los ecuatorianos

residentes dentro de su jurisdicción. Esta valiosa información sería de mucha utilidad para la gestión diplomática del Ecuador, en particular en los foros multilaterales.

En esta misma línea, a nivel bilateral, hay que reforzar la acción consular ecuatoriana en los principales países de destino para la migración, lo que significa el envío de los cuadros más idóneos del personal diplomático y administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre todo aquellos expertos o instruidos en la compleja y delicada temática consular. Naturalmente, las oficinas deberán estar provistas de las herramientas de trabajo necesarias para ejecutar con eficiencia y rapidez la importante tarea de atender y defender los intereses de los ecuatorianos residentes fuera del país. Argumentos contrarios a este proyecto podrían incluir los altos costos que siempre supone el mantenimiento de una oficina consular. En dicho Ministerio no faltarán consideraciones de carácter presupuestarias, que a no dudarlo son importantes, y que desaconsejen esta iniciativa. Por otro lado, y para hacer efectiva la propuesta, se podrían buscar los recursos necesarios de las asignaciones presupuestarias designadas para otras misiones diplomáticas de menor prioridad para los intereses del país o simplemente realizar un análisis profundo que permita obtener una racional distribución de los recursos en relación con los temas de mayor prioridad.

Deben continuar y perfeccionarse aún más las acciones emprendidas por la Cancillería ecuatoriana para evitar la falsificación de pasaportes y documentos de viaje que podrían servir para facilitar el tránsito ilegal de personas.

### ***Activar a la diplomacia bilateral en favor de la causa del migrante ecuatoriano***

También conviene que la diplomacia ecuatoriana exhorte a los países que no lo hayan hecho, especialmente aquellos donde residen migrantes ecuatorianos, la ratificación de los diversos instrumentos internacionales, como los antes citados, que protegen los derechos de este grupo colectivo particularmente vulnerable. El servicio diplomático y consular ecuatoriano debe además cumplir un trabajo de información, a nivel del Gobierno y de la sociedad del país donde se encuentra acreditado, sobre el verdadero aporte que realiza la comunidad migrante ecuatoriana. Es fundamental suministrar datos y ofrecer argumentos sólidos, que abundan, para comprobar que los migrantes antes que representar una carga para el Estado receptor contribuyen a su economía y bienestar. Por ejemplo, España tiene una sociedad que está envejecien-

do ya que ha disminuido la natalidad y aumentado la esperanza de vida en ese país.

Si no hay aportes de una población migrante, como por ejemplo ahora la ecuatoriana, la población total española comenzará a descender (Instituto Nacional de Consumo, 2001 :6).

La diplomacia debe convencer a las autoridades del Estado receptor, que el diálogo bilateral es la mejor forma de enfrentar el fenómeno migratorio ilegal y no las medidas unilaterales. Se debe argumentar que más efectivo que la interdicción policial es el acuerdo mutuo entre los dos países, pues así se pueden erradicar varias de las causas que permiten que prospere la migración irregular.

### ***Una diplomacia regional***

Urge una acción diplomática colectiva que reúna los esfuerzos de los países emisores de migrantes. Para el Ecuador, sería más eficaz que dicha gestión se la haga entre los países latinoamericanos que más comparten los efectos del fenómeno. Hay que pensar en la unión de voces y acciones con México, los países de Centroamérica, Colombia y Perú. El destacado trabajo que llevó a cabo la Misión ecuatoriana en Ginebra para la aprobación de la resolución sobre los derechos humanos de los migrantes es una prueba fehaciente de que el país tiene el interés, la capacidad y el poder de convocatoria para liderar, coordinar y actuar armónicamente en un proceso de negociación sobre un tema de vital importancia para las sociedades de América Latina con poblaciones de migrantes en el extranjero. La experiencia de Ginebra pone en evidencia que por parte de estos países existe la voluntad política de coordinar acciones, lo que lamentablemente no ocurre con respecto de otros temas de interés mutuo. Los foros más apropiados para llevar a cabo este ejercicio están en Nueva York y Ginebra, y se debe hacer con la respectiva orientación desde las capitales.

Una eficaz gestión diplomática en los foros multilaterales debe ser el reflejo de una acción que nace en el propio país. Esto quiere decir que el Estado ecuatoriano y en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores deben ser los autores y artífices de una sólida, coherente y suficientemente financiada política de defensa del migrante. La tarea supone no sólo la enunciación de objetivos, como a través de su Plan Nacional, sino la planificación, ejecución y medición de resultados en materia de protección de los migrantes ecuatorianos.

### ***Hacer de la migración una prioridad en la acción multilateral del país***

A nivel multilateral, es necesario realizar un seguimiento prolijo a las diversas actividades de los mecanismos internacionales. Para el efecto, las delegaciones diplomáticas ecuatorianas sea en Nueva York o Ginebra deben permanecer atentas a la presentación de los informes nacionales, en materia de derechos humanos, de los principales países de destino de la migración ecuatoriana. Cuando esos informes son críticos y tocan de algún manera los intereses de ecuatorianos, llevar a cabo intensas gestiones tendientes a subrayar el hecho y pedir enmiendas por parte del Estado receptor. Bien valdrían contactos oficiales y oficiosos con los expertos de los respectivos comités de seguimiento para asegurar que los intereses de la colonia ecuatoriana sean tomados en cuenta por el país informante. Estos expertos viajan periódicamente a Ginebra para preparar o presentar sus respectivos informes. Estas son oportunidades propicias para que la delegación ecuatoriana los visite y plantee sus inquietudes con respecto a los migrantes ecuatorianos en los principales países receptores.

Por otra parte, conviene que la diplomacia ecuatoriana esté en permanente contacto con los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos cuyos mandatos tengan que ver con asuntos de interés para los ecuatorianos en el exterior como son: los derechos humanos de los migrantes; la vivienda adecuada; los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; y la violencia contra la mujer. A través de informes oficiales o de organizaciones no gubernamentales, se debería suministrar a estos expertos datos sobre la condición de los migrantes ecuatorianos en países como Estados Unidos, España, Italia, etc. Esos datos sirven para que los relatores especiales se comuniquen con las autoridades de los países que están siendo examinados para informarse de la situación y reportar sus conclusiones a la Comisión de Derechos Humanos con miras a señalar hechos que requieren ser mejorados o corregidos, de conformidad con lo que establece el instrumento internacional respectivo.

Es particularmente importante que el Ecuador realice un seguimiento apropiado a las recomendaciones que emanan de los informes de los Relatores, como por ejemplo la Relatora Especial de Derechos Humanos de los Migrantes. Por ejemplo, en el Informe sobre su Misión a la Frontera entre México y los Estados Unidos, lugar por donde cruzan o intentan cruzar hacia Estados Unidos muchos ecuatorianos, la experta identifica una serie de situaciones que ponen en peligro a los mi-

grantes, si bien éstos realizan un tránsito irregular, y que deben ser corregidas tanto por parte de las autoridades mexicanas como por las estadounidenses<sup>22</sup>. Conviene en este caso, acciones por parte de las representaciones diplomáticas del Ecuador en Washington y Ciudad de México, en coordinación con las delegaciones ante las Naciones Unidas en Nueva York y Washington.

Por su parte, el Estado ecuatoriano debe cooperar con los mecanismos de protección de derechos humanos y en ese sentido ha actuado apropiadamente cuando el 11 de diciembre del 2002 comunicó al Alto Comisionado de Derechos Humanos que el Ecuador “mantenía una invitación abierta y permanente a todos los Relatores, Representantes, Expertos y demás mecanismos especiales sobre derechos humanos de las Naciones Unidas para que, en cumplimiento de sus respectivos mandatos puedan visitar cuando lo requieran el territorio del Ecuador y establecer los contactos que estimen convenientes con personas e instituciones domiciliadas o establecidas en el país”<sup>23</sup>.

### ***El difícil pero necesario y urgente trabajo interno***

La protección de los migrantes debe ser vista como una tarea compartida, tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito doméstico debe existir un adecuado plan de desarrollo nacional que luche contra la pobreza, mejore la educación a todos los niveles y en todos los estratos sociales y económicos, aporte al mejoramiento efectivo de servicios médicos, construya y mantenga carreteras y vías y asegure el buen funcionamiento de los sistemas de telecomunicaciones. En resumen, mejorar ostensiblemente la calidad de vida en el país. Una política de Estado de esta naturaleza apunta al mejoramiento de la economía interna y el bienestar social y de esa manera a desalentar la salida en masa de los ciudadanos. Jamás se debe ver al fenómeno migratorio como una válvula de escape para los problemas sociales del país. La salida de la gente no significa que los problemas van a desaparecer, probablemente lo contrario.

Otra obligación de las autoridades ecuatorianas y la sociedad en general es de informar a los potenciales migrantes sobre los beneficios y las desventajas de tomar la decisión de salir del país. Una persona que desea residir en el extranjero, y que está dispuesta a hacerlo de conformidad con las normas establecidas, debe conocer cuáles son los beneficios que ofrece el Estado receptor e interrogarse lo siguiente: ¿Existen verdaderas oportunidades de empleo? ¿Cuánto puede ganar? ¿Gozará de los derechos laborales básicos? ¿Tendrá acceso a la seguridad social,

atención médica y educación para sus hijos? Por otra parte, las autoridades en conjunto con el sector privado, deberían poner a funcionar un programa de asesoría sobre la inversión productiva de las remesas. Esto permitiría que se optimicen, en beneficio de los migrantes y sus familias en el Ecuador, los recursos obtenidos por su trabajo en el exterior, por ejemplo en inversiones que generen empleo y utilidades.

Lo sugerido permitiría que algún día el migrante pueda volver a su tierra y con los ahorros e inversiones efectuados, cosechar el fruto de su arduo trabajo en el extranjero. Convendría que la diplomacia ecuatoriana gestione a través de los organismos internacionales, mecanismos y fondos que permitan desarrollar campañas de información, por un lado y por el otro programas de inversión y ahorro para el trabajador migrante.

Asimismo, debe ser informado sobre cuáles podrían ser las consecuencias de tomar la alternativa por la vía ilegal para cuyo efecto podrían jugar un papel valioso los medios de comunicación. Debe explicárseles los innumerables riesgos físicos, emocionales y psicológicos que supone viajar al exterior y vivir en un país ajeno sin las necesarias garantías jurídicas, laborales y sociales. Esta estrategia debe ir acompañada de una política de persecución y sanción al *coyotaje* o redes de tráfico ilegal de migrantes. Paralelamente, el Gobierno Nacional debe procurar suscribir convenios con los países de tránsito de la emigración ecuatoriana para evitar malos tratos y atropellos a los viajeros e impedir las acciones delictivas por parte las redes coyoteras.

### ***La gestión diplomática multilateral en asuntos migratorios como Política de Estado***

El Ecuador deberá poner en marcha una Política de Estado que propicie un mejor nivel de vida para todos los ecuatorianos no sólo para reducir las causas que han provocado el más grande éxodo de su población, sino además para realizar los cambios emergentes que el país necesita en función de un verdadero proceso de desarrollo. A su vez, el Servicio Exterior, como se ha propuesto en este ensayo, a través de su gestión internacional en los foros multilaterales, tiene que contribuir para que los ecuatorianos que tomaron la decisión de alejarse del país, y los enormes retos que eso supone, no estén desamparados y por lo contrario hallen soluciones a las dificultades propias de la vida de un migrante y su familia.

Esa política de Estado debe necesariamente incluir una sólida, bien planificada, coherente y coordinada acción en los órganos multi-

laterales, particularmente del sistema de las Naciones Unidas, para promover los planteamientos del país y lograr apoyos y recursos para la acción interna. Es evidente que una iniciativa de tal magnitud, sin precedentes en la historia diplomática del país, tiene un alto costo material. La acción requerirá un fuerte movimiento de recursos humanos y financieros por parte de la Cancillería ecuatoriana. Para conseguir la puesta en marcha de una campaña como ésta, es indispensable que los ecuatorianos, tanto en el país como en el extranjero, así como los gobiernos de turno y las autoridades nacionales, conozcan la importancia que esta gestión significa para el migrante y su familia y qué beneficios tangibles y directos les puede reportar. Por su parte, la diplomacia del país tiene que recoger los sentimientos, los retos y el drama de la diáspora ecuatoriana y con talento, mística y técnica representarlos en el seno de los organismos mundiales para lograr acciones concretas que beneficien la vida diaria del migrante y su familia que vive y labora lejos de las fronteras del Ecuador.

El país podría desarrollar una Política Exterior para los Migrantes (PEM) dentro de la cual figuraría de manera preponderante una política multilateral que quizá coincida con algunos lineamientos sugeridos en este breve ensayo. La PEM debe trazar objetivos claros y realizables en materia de protección de los migrantes, fijar líneas de acción a seguir, identificar recursos financieros y humanos para su ejecución y prever sistemas periódicos de evaluación para afinar su puesta en marcha. La PEM formaría parte de una Política de Estado global en favor del migrante ecuatoriano que exigiría acciones tanto a nivel doméstico como internacional, las mismas que se coordinarían y complementarían entre sí.

Podrían servir de modelo las prácticas multilaterales que realizan otros países como México y Turquía que tienen una larga y vasta experiencia frente al fenómeno migratorio de sus poblaciones y que han sabido administrarlo en beneficio de sus sociedades tanto al interior como en el extranjero.

El autor confía que esta investigación pueda aportar elementos de juicio, como los que seguramente se hallarán en trabajos similares sobre el tema de la migración, que ayuden para el diseño de una política exterior que en los actuales momentos de la historia del Ecuador enfrenta el deber y el desafío de proteger a los miles de ecuatorianos que residen y laboran fuera del país y sueñan con mejores días tanto para ellos como para la Patria que les vio nacer.

## BIBLIOGRAFÍA

### Artículos

- Beck, Roy y Steven A. Camarota.  
2002 *Elite vs. Public Opinión: An Examination of Divergent Views on Immigration*. Center for Immigration Studies. Diciembre.
- Gómez-Ciriano, Emilio J.  
2001 “Ecuatorianos en España: Historia de una Inmigración Reciente”, pp. 5-6. *Ecuador Debate*, No. 54, diciembre.
- Goycochea, Alba y Franklin Ramírez Gallegos.  
2002 “Se fue, ¿a volver?. Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)”. Revista *Iconos*, No. 14.
- Instituto Nacional de Consumo (INC).  
2001 *La Tercera Edad y el Consumo: funciones y repercusiones que tiene el consumo de las personas mayores*. Informe página 6. España. <http://www.consumo.inc-es>. Fecha consultada, agosto 2004
- Jokisch, Brad.  
2001 “Desde Nueva York a Madrid: tendencia en la migración ecuatoriana”. En *Ecuador Debate*, No. 54, diciembre.
- Pujadas, Joan J; Julie Massal.  
2002 “Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claroscuros”. Revista *Iconos*.
- Rosenberg, José Ricardo.  
2004 “La Creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: estudio de una negociación multilateral”. Revista *Asociación de los Funcionarios del Servicio Exterior*. Enero-mayo.
- Ruiz, Martha Cecilia.  
2000 “Ni sueño ni pesadilla: diversidad y paradojas en el proceso migratorio”. Revista *Iconos* No. 14.
- Valencia Amores, José.  
2004(a) *Aplicación del derecho internacional en el ámbito interno de un país: una aproximación al caso del Ecuador*. Presentado 3 de agosto en el “Seminario de Capacitación a Funcionarios del Estado en Derecho Internacional Humanitario”. Quito
- Valencia Amores, José  
2004(b) *Armonización de la Legislación Ecuatoriana con las Disposiciones de La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Seminario-Taller Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias, Cuenca, marzo.

### Documentos

- Constitución Política de Ecuador, 1998.  
Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, 1998.  
OIM, World Immigration Report, 2000.

- Informe de la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2003/46. Visita a España. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2004/76/Add. 2, 14 enero 2004.
- Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez-Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. *Misión a la Frontera entre México y los Estados Unidos*. E/CN.4/2003/85/Add. 3. Octubre 30, 2002.
- Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52. Misión al Ecuador. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/94/Add. 1, 15 de febrero de 2002.
- Informe de la Conferencia contra el “Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”. ONU, Documento A/CONF/.189/12. Durban, 31 agosto – 8 septiembre 2001.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada.

## Periódicos y revistas

The Guardian

Iconos

Revista de la Asociación de los Funcionarios del Servicio Exterior

## NOTAS

- 1 Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52. “*Misión al Ecuador*”. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/94/Add. 1, 15 de febrero de 2002. Página 12.
- 2 Constitución Política de Ecuador, 1998. Artículo 161.
- 3 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto Informativo Número 24, “Los Derechos de los Trabajadores Migratorios”.
- 4 Ecuador es Estado Parte desde el 5 de febrero de 2002. Fuente: Estatus de los Principales Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. UNHCHR. Enero 10, 2003.
- 5 Op cit. Estatus de los Principales Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. UNHCHR.
- 6 Informe de la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52. “*Misión al Ecuador*”. Op. Cit.
- 7 “Informe de la Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”. ONU, Documento A/CONF/.189/12. Durban, 31 agosto – 8 septiembre 2001.
- 8 El Consulado General del Ecuador en París estima que, aproximadamente, entre 3000 y 5000 ecuatorianos residen en Francia, la mayoría en forma irregular.

- 9 Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2003/46. Visita a España. Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2004/76/Add. 2, 14 enero 2004.
- 10 Ibid.
- 11 El Rey de España ratificó el Protocolo, en Madrid, el 21 de febrero de 2002.
- 12 "Italy's Right Beats Drum on Migrants". *The Guardian*. Agosto 10, 2004.
- 13 Julio Prado Vallejo, Luis Valencia Rodríguez, Jaime Marchán Romero, Francisco Carrión Mena, Edwin Johnson López, etc.
- 14 Decreto Ejecutivo 1527. R.O. número 346 de 24 de junio de 1998.
- 15 José Valencia Amores, miembro de la Organización No Gubernamental *Participación Ciudadana*. Ex Director General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 16 El Plan Operativo fue elaborado en los años 2000 y 2001 por la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 17 Op. Cit. Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez-Pizarro, presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52. "*Misión al Ecuador*". Página 3
- 18 Constitución Política del Ecuador, Artículo 96.
- 19 Se estima que sólo en los últimos 5 años han salido del país alrededor de 1,5 millones de ecuatorianos. Las cifras reales son difíciles de precisar porque muchos viajes se hicieron de forma ilegal.
- 20 Ley Orgánica del Servicio Exterior, Capítulo V, "De las Oficinas Consulares", artículo 63.
- 21 Reglamento de las Oficinas Consulares. Artículo 2, literales d) y h), respectivamente.
- 22 Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez-Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. *Misión a la Frontera entre México y los Estados Unidos*. E/CN.4/2003/85/Add. 3. Octubre 30, 2002.
- 23 Nota Oficial del Ministro de Relaciones Exteriores, número 57239/GM/DGHS.A.

