Javier Ponce Leiva, editor

EMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR

Centro CEI Estudios Internacionales
FUNDADORES
Ministerio de Asuntos Exteriores
Universitat de Barcelona
"La Caixa"

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

ABYA YALA

2005

Emigración y política exterior en Ecuador

Javier Ponce Leiva, editor

1ra. 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
Sitio Web: 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
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-505-6

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

ÍNDICE

Presentación 7
Adrián Bonilla y Antoni Millet

Introducción - Emigración y Política exterior en Ecuador 9
Javier Ponce Leiva

La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales..... 21
Leonardo Arízaga

Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos Migratorios en Organismos Internacionales 57
José Rosenberg

Reseña histórica de la migración ecuatoriana hacia Estados Unidos 95
Ivonne Garcés

Reseña histórica sobre la emigración ecuatoriana a Italia: Situación actual y perspectivas 123
León Pablo Avilés

El Ecuador y la Política Migratoria de la Unión Europea -Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral-..... 147
Gabriela Troya

Las remesas, su influencia en la economía ecuatoriana
y el dilema del desarrollo 197
Marisol Nieto

Acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas migratorios:
el correo directo como herramienta de gestión diplomática
a favor de los emigrantes..... 223
Agustín Fornell

Reseña PRADI 251

Títulos libros PRADI 257

Acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas migratorios:

EL CORREO DIRECTO COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DIPLOMÁTICA A FAVOR DE LOS EMIGRANTES

Agustín Fornell

INTRODUCCIÓN

La acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia migratoria fue el tema asignado al autor para elaborar la monografía para la calificación anual dentro del Programa de Actualización, PRADI, que lleva adelante la FLACSO en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este marco, el autor ha escogido escribir sobre "El correo directo como herramienta de gestión diplomática a favor de los emigrantes", pues con ello pretende impulsar el desarrollo de un nuevo y promisorio campo de acción de la política exterior en las áreas migratoria y de comunicación, y además, generar interés entre las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores para su implementación en el corto plazo.

En cuanto a la política exterior en materia migratoria, el correo directo es una herramienta útil para articular a los emigrantes ecuatorianos, con miras a que se constituyan en una *opinión pública ecuatoriana* que actúe en ciertos temas de común interés de manera coordinada. Entre otros temas, caben destacarse, como ejemplo, la promoción de los productos y servicios de la comunidad ecuatoriana en el exterior, la compra de productos provenientes del Ecuador, la inversión en el Ecuador, el envío de remesas a menor costo, el apoyo a campañas de

servicio social en el Ecuador, el turismo hacia el Ecuador, la regularización del estatus migratorio de sus compatriotas *sin papeles*, el lobby político de la comunidad ecuatoriana, entre otros.

En cuanto a la política exterior en el ámbito de la comunicación, el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido más bien pragmático. En efecto, el objetivo básico de toda acción de comunicación es informar o persuadir. Cuando se ha generado información en el ámbito migratorio que se considera conveniente difundir o aclarar, se prepara el correspondiente boletín o rueda de prensa para propagar esa información a través de los diferentes medios de comunicación. Con el correo directo se pone a disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores una herramienta adicional para informar y persuadir a la comunidad ecuatoriana y generar acciones en su beneficio y, a la vez, para generar acciones que influyan en el proceso de toma de decisiones de la política interna y externa del Ecuador, e incluso en el proceso de toma de decisiones de la política interna y externa del país en el que se encuentran residiendo los miembros de la comunidad ecuatoriana.

Es importante aclarar al lector, que en esta monografía, cuando se habla de comunidad ecuatoriana, se refiere el autor a aquel segmento o núcleo de emigrantes ecuatorianos que sería objeto de la gestión del correo directo y que conforma o potencialmente conformaría la opinión pública ecuatoriana.

DEFINICIÓN DE MIGRACIÓN, EL PROCESO MIGRATORIO Y SUS ELEMENTOS

Al fenómeno de traslado de las personas de un lugar a otro se le denomina migración. En efecto, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, migración es la "Acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Dícese hablando de las históricas que han hecho las razas o los pueblos enteros" (Real Academia de la Lengua, 1970:876). Esta definición permite tener una idea clara sobre el concepto migración, pero con la finalidad de delimitar mejor este fenómeno, conviene citar el análisis que realiza Cristina Blanco (2000:3), quien afirma que "para que un traslado pueda considerarse como una migración deben concurrir tres circunstancias relativas a otras tantas intenciones:

- Espacial: el movimiento a de producirse entre dos delimitaciones geográficas significativas (como son los municipios, las provincias, las regiones o los países).
- Temporal: el desplazamiento ha de ser duradero, no esporádico.
- Social: el traslado debe suponer un cambio significativo de entorno, tanto físico como social".

Asimismo señala Blanco (Ibíd: 4), que "el proceso migratorio se inicia con la emigración o abandono, por parte de una persona o grupo, del lugar de origen por un período de tiempo prolongado e indefinido. Con respecto al lugar de origen el sujeto migrante es considerado como emigrante. Lógicamente, cuando abandona un lugar se lo hace para instalarse en otro. La inmigración, o asentamiento de población foránea en el seno de una comunidad dada, constituye la segunda parte de esta fase inicial. En relación al lugar de destino, el mismo sujeto o grupo que había abandonado su lugar de origen, ahora adopta la figura de inmigrante. Aunque emigración e inmigración forman parte de un único proceso dinámico con un único protagonista (individual o colectivo) el hecho de que existan dos comunidades diferentes implicadas, la emisora y la receptora, origina una perspectiva diferente y unas consecuencias diferentes para el momento de la emigración y para el momento de la inmigración". Además, señala, "tenemos tres elementos implicados (comunidad emisora, comunidad receptora y migrante individual o colectivo) y... tres subprocesos (la emigración, la inmigración y el retorno)".

A continuación se transcribe un muy ilustrativo cuadro (Ibíd: 7), que refleja la complejidad de la diversidad de repercusiones en función de los sujetos implicados según cuatro dimensiones esenciales: demográfica, económica, social e identitaria y cultural.

CAUSAS DE LA MIGRACIÓN, LUGARES DE DESTINO DE LOS EMIGRANTES ECUATORIANOS Y RASGOS DISTINTIVOS DE LA NUEVA OLA MIGRATORIA

Cuando se habla de las causas de la emigración, es lógico pensar que hay tantas como individuos. Sin embargo, tal como se afirma en la obra "Migraciones, un juego con cartas marcadas" (Hidalgo et al.2004:7): "Si tuviéramos que elegir una palabra para definir la causa última de las migraciones, un concepto que justificara con suficiente amplitud el fenómeno, elegiríamos: *futuro*. Sí, porque la motivación

que lleva a millones de seres humanos a dejar atrás las tierras y las raíces en las cuales nacieron y se lanzan a buscar nuevas fronteras, es esa opción por un futuro mejor, como respuesta a realidades lacerantes: pobreza, marginalidad, o violencia, persecución y discriminación, imperantes en sus países de origen".

Es más, se podría entender que el afán de emigrar, como parte de la preocupación de buscar un mejor futuro, es simplemente una consecuencia o un desdoblamiento del instinto de supervivencia, en el sentido no solamente de sobrevivir, sino de vivir mejor. Ese concepto de *vivir mejor* es algo relativo que depende, entre otros factores, de los parámetros sobre cuál es para cada uno el mejor modo de vida; del concepto de sí mismo; del grado de satisfacción sobre su rol en la comunidad emisora; de las percepciones y del grado de identidad que tiene con respecto a las comunidades emisora y/o receptora; y, de la esperanza y de la capacidad de cambiar *para mejor* la comunidad emisora que tiene ese individuo.

La emigración de ecuatorianos al exterior no es un fenómeno reciente, pero por el número creciente en los últimos años, tiene una significación mucho mayor. Según Altamirano (2003), el cuadro transcrito a continuación representa las fases de la emigración de los ecuatorianos y los países de destino.

Según el citado autor, en la primera fase, que va desde las décadas de 1920 a 1950, la inmigración transnacional es un privilegio de la clase oligárquica terrateniente, industrial, política y académica ecuatoriana. El destino era principalmente Europa del Oeste y en menor número Estados Unidos, especialmente Nueva York y Nueva Jersey.

En la segunda fase, que comienza a partir de la segunda mitad de la década de 1950, los Estados Unidos se consolida como destino de migración para los ecuatorianos. La costa del noreste, surge como destino de los primeros profesionales ecuatorianos, además de algunos trabajadores manuales especializados en la industria textil y las construcciones civiles.

En la tercera fase (década 1960 y 1970), Europa del Oeste entra en un proceso de reconstrucción social, cultural y política, y además empieza a crecer económicamente, hecho que produce la necesidad de contar con profesionales y mano de obra. A partir de ese momento Europa se convierte en una región de inmigración y de Ecuador salen emigrantes en cantidades moderadas. A fines del sesenta y comienzos de los setenta, Colombia y Venezuela se convierten también en destinos de trabajadores manuales especialmente. Asimismo, Ca-

nadá del sureste y en cantidades menores Australia, se convierten en destino de los inmigrantes ecuatorianos, por similares razones que los Estados Unidos.

La cuarta fase (década 1980), es de mayor volumen de emigrantes que las anteriores y principalmente hacia Estados Unidos, ampliándose hacia todo el territorio, especialmente a Chicago, Los Ángeles, Miami, Washington D.C. y los estados del sureste. También la inmigración al Canadá se amplía a la costa del oeste y a algunas provincias del sur.

Se podría afirmar que el proceso de deterioro político, social y económico por el cual se encuentra actualmente atravesando el Ecuador y que se manifestó de manera más dramática en los años 1998-1999 es parte de la quinta fase. De hecho (ALISEI-Ciudad, 2004:3), "el fin de la década de los noventa marca la definitiva consolidación y extensión de la dinámica migratoria de ecuatorianos hacia el extranjero-…La inestabilidad política del período, la profundización de la corrupción…las necesidades laborales de los mercados del primer mundo, incidieron en el crecimiento, a niveles sin precedentes, de los flujos migratorios hacia el extranjero y dejaron instalada la práctica migratoria como una estrategia más de enfrentamiento de la caótica situación socio-económica del país".

Esta nueva ola migratoria, tal como se señala en el Plan de Desarrollo Social 2004 (Secretaria Técnica del Frente Social, 2004a:49), tiene los siguientes rasgos distintivos: un número mucho mayor de emigrantes, el orden de importancia de los lugares de destino ha cambiado, la gran importancia macroeconómica del flujo de remesas y, la significativa participación femenina.

En cuanto al número de emigrantes, en el Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001) se afirma que "la emigración de ecuatorianos hacia el exterior es de un volumen considerable y su magnitud se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Se calcula que el flujo migratorio hacia el exterior alcanzaría la cifra de un millón y medio de ecuatorianos ubicados en distintas partes del mundo-Respecto a la población total del país esto significaría que aproximadamente el 10% de la población se encuentra en el exterior". Según otras estadísticas[1], la emigración regular prevista entre para los años 1998 y 2003 es de 1.049.054 personas.

De acuerdo a la información de la Dirección Nacional de Migración[2], "si se consideran únicamente los datos oficiales del año 2000, un

total de 504.203 personas partieron legalmente del Ecuador y retornaron 355.836. Esto da como resultado una emigración neta de 148.367 personas…".

Es importante resaltar que no existen cifras fiables y solamente se pueden realizar estimados con respecto al número de emigrantes, pues para su cálculo se utiliza el método de restar el número de ecuatorianos que salen del país del número de los regresan al país. La cifra resultante no refleja la realidad debido al alto número de ecuatorianos que salen de manera irregular.

En lo relacionado con el lugar de destino (Secretaria Técnica del Frente Social, 2004b:46): "Antes de 1997 el principal destino de los emigrantes era los Estados Unidos, mientras que en los años posteriores fue Europa. Según el censo, desde 1996 en adelante, el 64% de emigrantes se dirigió a Europa. En particular, el 49,4% fue a España y el 9,9% a Italia. No obstante Estados Unidos continúa siendo un destino importante. En efecto, el 26,7% de los emigrantes se dirigieron a este país. Estos tres destinos concentran el 86% del total de emigrantes entre 1996 y 2001".

En lo que dice respecto al lugar de origen de los emigrantes (Ibíd:48) "Históricamente, la gran mayoría de la población emigrante ha provenido de la Sierra. La emigración reciente también muestra un patrón similar: el 58% de los emigrantes proviene de hogares que residen en la Sierra, 38% en la Costa y 3.9% en la Amazonía. Asimismo, la mayoría de los emigrantes residían en las ciudades (73.2%). Una explicación de esta última constatación probablemente se encuentra en el impacto de la crisis económica reciente. Entre 1995 y 1999, la incidencia de la pobreza urbana (medida según el método de consumo) aumentó de 19% a 42%, mientras que la rural subió de 56% a 77%, esto es, la pobreza aumentó 2,2 veces en la ciudades y 1,4 veces en el campo".

Las causas de la migración analizadas en este capítulo, los diferentes lugares en lo que se han radicado los emigrantes ecuatorianos y los rasgos distintivos de la última ola migratoria, traen una serie de implicaciones para la política exterior ecuatoriana y, particularmente, en lo que respecta a la materia de análisis de esta monografía, para las acciones que se podrían emprender en el ámbito migratorio y de comunicación utilizando el correo directo.

CUADRO No. 1
Sujetos

Dimensiones	Emisor	Receptor	Migrantes
1) **Demográfica**	- alivio de presión demográfica - envejecimiento - despoblación rural	- mitiga la falta de población - rejuvenecimiento - hacinamiento urbano	- cambio de pautas demográficas (en especial la fecundidad)
2) **Económica**	- reduce de volumen de pobres - equilibra balanza de pagos (remesas) - fuga de cerebros - potencial económico innovador (retornos)	- aporta mano de obra - aporta recursos humanos (migración selectiva) - aumenta la competencia por recursos, subsidio de desempleo, asistencia social, vivienda, sanidad, educación...	- mejora condiciones de vida - inestabilidad laboral, precariedad - vulnerabilidad y desprotección
3) **Social**	- limitación del proceso natural de cambio social intrínseco	- problemas de convivencia - inmigración ilegal - actos racistas	- adaptación a un modo de vida (resocialización) - indefensión, marginalidad, discriminación
4) **Identitaria y Cultural**	- ruptura de transmisión cultural generacional: inmovilismo, estancamiento en la tradición - vulnerabilidad a la colonización cultural exterior; pérdida de tradición	- actitudes xenófabas, racistas - enriquecimiento cultural - tolerancia, universalismo	- desarraigo - pérdida de identidad - alienación - vivencia en un entorno cultural más abierto (caso de las mujeres)

MARCO LEGAL QUE REGULA LA ACCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

En cuanto al marco legal interno que regula la acción del Estado con respecto a la salida de los ecuatorianos del territorio nacional y a la implementación de las acciones de política exterior utilizando el Correo Directo como instrumento para apoyarlos, caben destacarse las normas que se citan a continuación.

El artículo 17 de la Constitución Política del Ecuador[3], establece entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República la de

"12. Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija".

Señala también que[4] "el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero".

Garantiza además[5] el "derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia", y se establece además, que "los ecuatorianos gozarán de la libertad para entrar y salir del Ecuador".

La Ley de Migración y su respectivo reglamento contienen las normas que regulan lo relacionado con la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros del Ecuador. En efecto, determina que[6] "las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales y extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano". En el artículo 2 se señala que "Corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno y Policía, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio".

Entre los cuerpos legales que regulan específicamente la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, cabe destacarse la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que establece en su artículo 1 que[7] "El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de RR.EE., ejecuta la política internacional, vela por el respecto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses". Señala además que[8] "Son funciones principales de las oficinas consulares: …3. 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".

El Reglamento de las Oficinas Consulares dispone que[9] "además de las funciones determinadas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior, son atribuciones y deberes de los funcionarios consulares: d) prestar apoyo y protección a los ecuatorianos residentes en el territorio de su circunscripción cuando lo requieran y soliciten; i) Velar atentamente por todo cuanto se relacione con los intereses ecuatorianos en el extranjero".

En cuanto a las normas que facilitarán a la Cancillería la creación de la *mailing list* o de la lista de correo[10], que es el elemento fundamental para dar viabilidad a la propuesta del correo directo, caben destacarse las siguientes:

La Constitución Política[11] señala que "los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho".

La Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior[12] señala que "Los representantes diplomáticos y consulares, serán responsables del correcto manejo y legal registro de inscripciones en los libros de Registro de Electores. El Tribunal Supremo Electoral dictará el instructivo pertinente". Además establece[13] que "El ecuatoriano domiciliado en país extranjero deberá concurrir personalmente a la Oficina Consular de su circunscripción territorial para manifestar su voluntad expresa de sufragar, mediante la presentación del Formulario de inscripción, por triplicado, el mismo que será suscrito por el interesado en presencia del funcionario consular. Deberá, en el mismo acto, presentar su cédula de ciudadanía o el pasaporte válido, acompañando dos copias del mismo, una de las cuales deberá incluirse en los registros del Consulado. El jefe de Oficina Consular o el funcionario debidamente autorizado, certificará con su firma cada inscripción en el registro de electores y entregará una copia del formulario de inscripción, debidamente firmada y sellada, al interesado".

El Reglamento a la Ley de Derechos Consulares[14] establece que "Todos los ecuatorianos que transfieran su residencia al exterior deberán inscribirse dentro de los diez días siguientes al de su llegada en el "Registro de Ecuatorianos", que para el efecto llevarán las oficinas consulares de la República, previa justificación de su nacionalidad. En dicho registro se anotará: nombres, apellidos, fecha y lugar de nacimiento, ocupación, dirección y estado civil…La inscripción será efectuada, inclusive por correspondencia, si el interesado habita fuera de la ciudad de residencia del funcionario consular".

Con respecto al manejo de las listas de correo, sería recomendable que se adopte un nuevo reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial, pues el que se encuentra vigente[15] no se adapta a las necesidades de los tiempos actuales. Este nuevo Reglamento podría contemplar, entre otras, normas que garanticen la confidencialidad, que establezcan las respectivas responsabilidades civiles para quienes hagan mal uso de los nombres que hagan par-

CUADRO No. 2
Fases de emigración y países de destino

Países de destino Fases	EE.UU	Europa del Oeste	Europa del Este	América Latina	Canadá	Australia	Japón	Otros Países
1920-1950	Estados: New York, New Jersey	España Inglaterra Italia Francia						
Décadas Cincuenta y Sesenta	Idem Illinois California Florida, etc.			Colombia				
Década del Setenta	Connecticut Washington DC, etc.	Holanda, Suiza, etc.		Idem Venezuela	Canadá del Sureste	Australia Este y Sur		
Década del Ochenta	Todos los Estados	Todos los países		Idem	Canadá de Oeste Sur			
Década del Noventa	Idem	Todos los países y países escan-dinavos		Todos los países	Todas las provincias	Australia		Caribe, Países Àrabes, Israel

te de la lista de correo y que tipifiquen la sustracción de la información como un delito que sea sancionado de conformidad con el Código Penal de la manera más truculenta.

POLÍTICA EXTERIOR Y OPINIÓN PÚBLICA

A la política exterior se la podría definir (Russell, 1990:255-274) como "el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y, que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral".

Para entender de mejor manera la política exterior es necesario primero comprender que ésta, como toda acción a ejecutarse, es fruto de un "proceso de toma de decisiones" (Thierauf, Gross, 1979:41-60) –observación, definición del problema, desarrollo de soluciones alternativas, selección de la solución óptima, implementación- cuya dinámica puede ser mejor comprendida utilizando los siguientes modelos (Gra-

ham, 1971): como resultante de la acción que implementan los sujetos que actúan en representación del Estado en base a análisis costo / beneficio para alcanzar propósitos específicos; como resultante de un juego de procedimientos y rutinas que se desarrollan en las diversas organizaciones gubernamentales que interactúan en diversos niveles, y, como resultante del juego de intereses y negociaciones entre sujetos con poder relativo e intereses específicos dentro del Gobierno.

Después de entender claramente el proceso de toma de decisiones de política exterior se podrá entender de mejor manera como influye la opinión pública en ese proceso decisorio. En efecto, para Robert Russell, el proceso decisorio de política exterior está condicionado por un marco decisorio compuesto por tres elementos: "a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el 'contexto macropolítico' interno –del que hacen parte, entre otros, los partidos políticos, los grupos de presión y la opinión pública- que abarca tanto las características generales del sistema político del país como los rasgos distintivos de su política exterior; y, c) el contexto específico de la decisión particular" (Hermann, M. et al., citado por Russell, 1990:235-236)

Para comprender cómo se forma la opinión pública y cómo ésta influye en la política exterior que un Estado adopta, es necesario destacar la importancia de las ideas-creencias. Tal como Yee (1996:69-108) afirma, citando a Monroe y Kegley, la ausencia de una teoría que vincule los cambios de pensamiento de la opinión pública y los cambios políticos se debe, en parte, a que el papel causal y el significado de las creencias ha sido pobremente entendido, y señala que cuando conductistas e institucionalistas se esfuerzan por explicar los efectos de las ideas en la política, ellos generalmente argumentan que las ideas y creencias dan forma, condicionan, orientan y guían las preferencias de los tomadores de decisión.

Keohane y Goldstein (1993:3-30) señalan que sin pretender sobrevalorar el papel de las ideas, los resultados de la política pueden ser explicados en función de los intereses y el poder combinados con las creencias humanas. Señalan además, que los individuos y los pueblos actúan de manera racional para proteger sus intereses, pero hacen hincapié en que las ideas –que las define como creencias que tienen los individuos- pueden ayudar a explicar las decisiones de política exterior. Esas creencias particulares ayudan a ordenar de una determinada manera al mundo, dan forma a una agenda, y tiene implicaciones y producen efectos para la acción humana que no se hubieran producido en su ausencia. Como ejemplo de la importancia en la política exterior de la interrelación de las ideas de los individuos e intereses, los citados au-

tores señalan la investigación sobre la Primera Guerra Mundial de Stephen Van Evera (1994:7, citado por Keohane y Goldstein), quien al estudiar la política exterior tuvo la oportunidad de explicar cómo los mitos colectivos afectan las concepciones de auto-interés, y cómo éstos pueden ser creados y perpetuados a través de la propaganda.

El análisis de la importancia de las ideas/creencias del individuo da luces sobre la importancia del papel de las ideas / creencias en el proceso de toma de decisiones de política exterior cuando éstas son adoptadas o compartidas por un grupo de individuos, es decir cuando se genera, por así decir, un nuevo sujeto, la opinión pública, que es parte del marco decisorio, con el peso específico que la caracteriza.

En ese sentido, el proceso decisorio de política exterior está, eventualmente, condicionado o determinado por el "nuevo sujeto" -opinión pública- a la que se le podría definir (Milburn:1994), como las actitudes, creencias, posiciones o criterios sostenidos por un grupo de personas frente a un asunto en particular, en un momento determinado.

Si la definición general de opinión pública transcrita en el párrafo anterior se le aplica a la circunstancia específica de la comunidad ecuatoriana en el exterior, se podría entender mejor que es hacia ese *nuevo sujeto,* entendido como el segmento o núcleo de emigrantes ecuatorianos que se encuentran residiendo en el país de la comunidad receptora -que conforma o potencialmente conformaría la opinión pública ecuatoriana- hacia quien se enfoca la gestión del correo directo.

Es importante destacar, tal como lo señala Joseph Nye (2003:13-14,71-75) que la actual revolución de la información y su globalización adjunta están transformando el mundo. A comienzos del nuevo siglo estas dos fuerzas han incrementado el poder estadounidense, junto con la capacidad de influir en otros mediante el poder de atracción o poder blando. Aún más importante es que la revolución de la información que trae consigo la Internet está creando comunidades virtuales y redes que rebasan las fronteras nacionales y está transformando las piedras angulares de la política mundial y las estrategias tendrán que adaptarse consecuentemente.

Este hecho de la creación de "comunidades virtuales"[16], permite identificar una gran oportunidad de acción de política exterior para la Cancillería ecuatoriana. En efecto, si tal como se vio anteriormente, la gestión del correo directo se enfoca hacia los emigrantes ecuatorianos para crear ese "nuevo sujeto" llamado opinión pública o comunidad[17] ecuatoriana en el exterior, con el correo directo vía electrónica –y con el uso de herramientas complementarias como un sitio web para emigrantes- se podría crear paralelamente una comunidad virtual.

Es interesante rescatar lo que Castells (2001:183) señala sobre la importancia del tipo de acciones de política exterior que no están centradas únicamente en los estados. En efecto, afirma que "la diplomacia pública dirigida a las sociedades y no solo a los gobiernos se convierte en una estrategia de seguridad nacional fundamental, que puede contribuir a prevenir los enfrentamientos, aumentar las oportunidades para crear alianzas y fomentar la hegemonía cultural y política. Este concepto es distinto de la propaganda o las relaciones públicas: consiste en la capacidad real de intervenir en el proceso de representación mental a la opinión pública y al comportamiento político colectivo". Afirma asimismo que (Castells 2001:163) "la Internet se está convirtiendo en un medio esencial para la expresión y organización de esta clase de manifestaciones que coinciden en un momento y un lugar determinados, consiguen un impacto publicitario en el mundo de los medios de comunicación y actúan sobre las instituciones y las organizaciones gracias a las repercusiones de su impacto en la opinión pública. Estos son movimientos destinados a tomar el poder de las mentes, no el poder el estado".

Como conclusión de este capítulo se puede afirmar que con el correo directo –vía correo convencional o vía correo electrónico- se pretende poner a disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores una herramienta adicional de política exterior para informar y persuadir al emigrante ecuatoriano y, a la vez, generar acciones que a través de la opinión pública retroalimenten la política interna y externa del Ecuador, e incluso repercutan en el proceso decisorio de la política interna y externa del país en el que se encuentran residiendo los miembros de la comunidad ecuatoriana.

IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN PILOTO DE CORREO DIRECTO

De la lectura del último párrafo del capítulo anterior, se deduce que el correo directo, como una herramienta de la política exterior, es de utilidad en al menos dos ámbitos: en el de la comunicación y en el migratorio.

En efecto, el correo directo, como parte de tantas otras posibles acciones que se enmarcan en la gestión diplomática de la política exterior, se puede constituir en una herramienta adicional -a los mecanismos tradicionales como prensa escrita, televisión y radio- para persuadir e informar, que usa la política de comunicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, el correo directo, se puede constituir en una herramienta adicional a las actualmente utilizadas -para favorecer, ayudar y servir a los ecuatorianos que se encuentran residiendo en el exterior- en la política migratoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Antes de entrar a analizar en detalle este tema, es necesario primero entender lo que es el correo directo.

Para William Arens (1999:IT6), publicidad de correo directo son "todas las formas de publicidad enviadas directamente a clientes potenciales sin usar alguna de las formas de los medios de prensa". Una explicación que clarifica y explica en detalle la definición antes transcrita, es aquella que consta en el Online Women's Business Center[18], que señala que correo directo es la técnica en la cual el vendedor envía mensajes de mercadeo directamente al comprador. A diferencia de otros tipos de comunicación de mercadeo, como la publicidad en la televisión o la colocación de artículos en los periódicos a través de empresas de relaciones públicas, con el correo directo no se tiene un intermediario que lleva el mensaje y, además, se tiene total control sobre la presentación del mensaje. El correo directo es una mezcla única de publicidad y ventas. Mientras que una buena publicidad debe lograr ventas, el correo directo le permite presentar los productos o servicios, hacer una oferta y tratar de hacer una venta, todo al mismo tiempo.

Según el objetivo de quien genera determinada acción de comunicación -sea a través del correo directo o de cualquier otro mecanismo- ésta tendrá un enfoque y unas características diferentes, pero el proceso y las técnicas que se utilizan son similares.

Por ello es importante para implementar un plan piloto de correo directo como parte de la acción diplomática en materia migratoria, que sea viable para la Cancillería y que sea una opción provechosa para la comunidad ecuatoriana radicada en el exterior, entender primero claramente la dinámica del proceso de comunicación humana y sus elementos**,** lo cual es explicado de manera muy ilustrativa por el autor William F. Arens. En efecto, él señala que (op.cit:9) "Desde el primer grito al nacer, nuestra supervivencia depende de la habilidad de informar a otros o persuadirlos de tomar alguna acción. En la medida que crecemos, aprendemos a oír y responder los mensajes de otros….El proceso empieza cuando una parte, llamada la fuente, formula una idea, codifica el mensaje, y lo envía a través de algún canal a otra parte, llamada el receptor. El receptor debe descodificar el mensaje para entenderlo. Al responder el receptor formula una nueva idea, la codifica, y luego envía el nuevo mensaje de vuelta a través de algún canal o medio. El mensaje de respuesta al mensaje original constituye un mensaje de re-

troalimentación, el cual afecta a la codificación de un nuevo mensaje".

Los siguientes serían los elementos del proceso de comunicación si se aplican a la acción de comunicación vía correo directo que se sugiere implementar: el Ministerio de Relaciones Exteriores -incluyendo sus embajadas y consulados en el exterior- es la fuente, que formula una idea, codifica el mensaje en un texto escrito en papel y/o versión electrónica, y luego lo envía en forma masiva vía correo convencional y electrónico, al receptor que es miembro de la comunidad ecuatoriana.

A continuación se realizan algunas consideraciones sobre los diferentes elementos que hacen parte del proceso de comunicación que se deberían tomar en cuenta para implementar el mecanismo de correo directo.

- **Fuente:** En cuanto a la fuente, es un hecho que la institución llamada a implementar esta iniciativa es el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras, por dos razones: porque por mandato legal, como fue visto en el capítulo III, es la institución encargada de ejecutar la política exterior del Ecuador y de apoyar a sus ciudadanos en el extranjero, y porque desde el punto de vista de la viabilidad, con sus oficinas en el exterior, tiene la capacidad operativa de gestión para hacerlo a través de sus agentes diplomáticos y consulares esparcidos por el mundo y particularmente en los lugares donde la comunidad ecuatoriana es más numerosa. Para instrumentar esta propuesta de correo directo, se sugiere tomar en cuenta los siguientes comentarios sobre este elemento del proceso de comunicación:

  - Habría que considerar la posibilidad de crear una unidad administrativa en la Cancillería, con la necesaria infraestructura, para que se encargue de implementar un proyecto piloto en el que se involucre a un Consulado del Ecuador en el exterior en cuya jurisdicción resida una numerosa comunidad ecuatoriana. Posteriormente, y de manera sucesiva, se debería ir implementando la iniciativa de correo directo en el resto de consulados en donde, de acuerdo a lo señalado en el capítulo II, están radicados el mayor número de ecuatorianos.
  - Esa unidad administrativa o dirección general, que incluso podría ser una de las ya existentes en la Subsecretaria de Asuntos Migratorios y Consulares, debería crear como primer paso, un grupo de trabajo para preparar un plan estratégico en el que se defina la misión, la visión, los objetivos genera-

les, los objetivos específicos, las fortalezas y debilidades internas, las oportunidades y amenazas externas, y, toda aquella información que es necesario conocer de antemano para la implementación de una propuesta de esta naturaleza.

- Para los funcionarios de esa dirección general, y los agentes diplomáticos y consulares que se encuentran desempeñando funciones en el Exterior, se debería preparar un manual operativo en el que se establezcan procedimientos y tareas para alcanzar los objetivos propuestos.

- **Mensaje**: El contenido del mensaje depende del objetivo que se pretende alcanzar. Se podría incluso hablar de un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general sería convertirse en un instrumento para articular a los emigrantes ecuatorianos, para que se constituyan en una *opinión pública ecuatoriana* que actúe en ciertos temas de común interés, en momentos determinados. Los objetivos específicos serían los temas de común interés motivo de cada campaña, como por ejemplo, promover la compra o venta de los productos y servicios de los miembros de la comunidad ecuatoriana, la compra de productos que provienen del Ecuador que están comercializándose con una determinada marca en un supermercado[19], la inversión en un proyecto de vivienda o turístico en el Ecuador, la promoción de los servicios de una compañía que envía las remesas de los emigrantes a menor costo, el apoyo a campañas de servicio social, la suscripción de una carta cuyo texto se adjunta en la que se solicita la regularización del estatus migratorio de sus compatriotas "sin papeles", entre otros[20].
  Para preparar el contenido del mensaje se debe tomar en cuenta los cinco pasos de la pirámide creativa (Arens, op.cit:531) - atención, interés, credibilidad, deseo y acción- de acuerdo al tema de campaña. Si se quiere conocer de manera más detallada cómo escribir el mensaje de acuerdo a los mejores parámetros de expertos en la materia, se sugiere revisar lo dicho por George Duncan[21], un destacado consultor de temas relacionados con el correo directo.

- **Canal:** El canal que se utilizaría para contactar al destinatario sería el correo regular u ordinario y/o el correo electrónico. Hay factores que es necesario evaluar respecto al correo regular u ordinario, como por ejemplo, los costos y la fiabilidad del servicio de entrega. En cuanto al correo electrónico, el uso cada vez más

generalizado, el costo menor, la rapidez, etc. Al respecto es importante señalar, tal como lo afirma Castells (op.cit:19-20) que en vista de que la actividad humana está basada en la comunicación y que la Internet transforma el modo en que nos comunicamos, nuestras vidas se ven profundamente afectadas por esta nueva tecnología de la comunicación, y por tanto es conveniente apropiarse de la Internet para alcanzar los objetivos.

Un aspecto fundamental que hay que tener en cuenta para impulsar esta iniciativa es el presupuesto para cubrir los costos administrativos y los costos del envío de correo. Más aún cuando una característica para el éxito de cualquier campaña es que sea masiva. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendría que encontrar la fórmula adecuada para destinar fondos de su presupuesto para impulsar al menos al inicio el programa de correo directo, en la medida que se lo implementa, el programa de correo directo podría funcionar con los fondos propios que genera.

Una alternativa para financiar el programa de correo directo es el pago de las empresas privadas que quieren promover sus bienes y servicios. Por ejemplo, se podría hacer una campaña de correo directo desde el Consulado General del Ecuador en Toronto informando en una carta a la comunidad ecuatoriana que en Loblaws –cadena de supermercados con significativa presencia en la Provincia de Ontario- se está vendiendo palmito ecuatoriano marca x, atún ecuatoriano marca x, camarón ecuatoriano marca x, chips de banano marca x y rosas ecuatorianas, a tales y tales precios, con tales características de sabor, color o beneficios para la salud de quien consuma esos productos, que de su compra se beneficiaría tantos empresarios y tanto obreros ecuatorianos, etc. La tarifa a cobrar a las empresas exportadoras por el envío de correo directo a la comunidad ecuatoriana en la provincia de Ontario, Canadá, podría ser de $50.000 dólares canadienses. A esto habría que sumar el costo[22] del envío de correo para 50.000 familias ecuatorianas, que sería de 24.500 dólares canadienses. Es decir, por ser cinco compañías las que promueven sus productos en esa campaña, tendrían que pagar casi 14.900 dólares canadienses cada una para completar los 74.500 dólares canadienses que se necesitarían. De este envío quedarían –después de los 24.500 dólares canadienses de los gastos de correo- 50.000,00 dólares canadienses para gastos administrativos del programa de correo directo y para iniciar la próxima campaña.

Ante la conveniencia de que este programa pueda disponer de

los fondos que genera para que sea cada vez más sustentable vía autogestión, y ante la necesidad de que el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda cobrar una tarifa al sector privado, a través de publicidad que ofrece, sería recomendable considerar la posibilidad de que se establezca un grupo de trabajo integrado por la Cancillería, la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado, para que se prepare la ley o reglamento correspondiente.

Las empresas ecuatorianas que quieren promover sus productos ciertamente recuperarán la inversión rápidamente como resultado del interés de los ecuatorianos y, además, podrán posicionar su producto en el mercado desplazando a su competencia de otros países. Con los excedentes acumulados de cada campaña se pueden promover productos de origen ecuatoriano que tienen la marca genérica Ecuador, como por ejemplo tomate de árbol, naranjilla, u otros, previa verificación de la capacidad de exportación y el acuerdo con los gremios correspondientes, que no tienen capacidad de realizar el pago total de la campaña de publicidad.

Cabe destacarse la conveniencia de estudiar otras posibilidades de financiamiento, como por ejemplo la opción de recibir donaciones de los miembros de la comunidad ecuatoriana que reside en el país receptor, las cuales se descuentan del pago de impuestos, mecanismo que es de uso muy común en los países desarrollados, como manera de respetar la voluntad del contribuyente sobre el destino que se debería dar al menos a parte de sus aportaciones.

- **Receptor:** El receptor de la comunicación sería el miembro de la comunidad ecuatoriana o el *tercero* que potencialmente hace parte de lo que en líneas atrás se definía como *esa* opinión pública, a saber, el conjunto de personas con las actitudes, creencias, posiciones o criterios compartidos frente a un asunto en particular, en un momento determinado.

  Encontrar al receptor adecuado para generar cualquier acción de esa opinión pública es fundamental. Esto se puede lograr por las siguientes razones:

  - porque los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior se registran en los Consulados del Ecuador por iniciativa propia o lo hacen en cumplimiento de la norma citada en el Capítulo III, de inscribirse en el Registro de Ecuatorianos;

- porque ciertamente un número significativo de aquellos ecuatorianos se inscribirán para ejercer su derecho a votar en las elecciones presidenciales, para lo cual, deberán concurrir personalmente a la oficina consular de su circunscripción territorial para manifestar su voluntad e inscribirse[23].

Con respecto al aprovechamiento del registro de ecuatorianos existentes ya en los Consulados del Ecuador para efectos de la implantación del sistema de correo directo, habría en primer lugar, que uniformizarlo con el tipo de datos que se requiere para el correo directo y, en segundo lugar, hacer constar en la hoja de registro que firma el ciudadano ecuatoriano, la autorización expresa que se acepta ser parte de la lista de receptores de correo de la embajada, consulado u oficina comercial. Entre otros datos, son esenciales los nombres y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, estudios, profesión y/o actividad, dirección de domicilio, dirección electrónica de domicilio y dirección electrónica alternativa.
Esta información es de fundamental importancia, pues contar con una *mailing list* o lista de destinatarios por correo de una gran calidad, es el requisito *sine qua non* para que la propuesta de correo directo sea exitosa. En efecto (op.cit), tal como se señala en el Online Women's Business Center, "Expertos en el campo del correo directo concuerdan que el éxito está directamente relacionado con la calidad del listado de correo. El mejor producto, la mejor oferta y el artículo más inteligentemente escrito serán desechados si su mensaje es enviado a las personas incorrectas".
Para aumentar tanto como sea posible el número de personas que se registren en el Consulado para que consten en la lista de correo, se podría tomar las siguientes acciones adicionales:

- La creación de un portal o sitio de Internet con información de interés para el emigrante. Sería importante que en este portal exista la opción de una ficha para que cada emigrante que esté interesado pueda rellenarla con los datos personales y enviarla vía mail al Consulado ecuatoriano respectivo.
- Los cónsules podrían escribir artículos cada cierto tiempo en los periódicos étnicos dirigiéndose a la comunidad y haciéndoles un llamado para que se inscriban en el Consulado del Ecuador con miras a votar en las elecciones presidenciales.

- En el Ministerio de Relaciones Exteriores está en camino de ejecución la propuesta de, previo Registro en el Consulado, otorgar carné a los ciudadanos ecuatorianos que residen en el exterior, el mismo que servirá de documento de identidad, para hacer cualquier tipo de trámite en los Consulados del Ecuador, para utilizarlo en lo bancos –con algunos de los cuales se tendría descuentos especiales por Convenios previamente firmados- para remitir dinero hacia el Ecuador, para abrir cuentas de ahorro y corrientes para los *sin papeles*, etc.

Es de fundamental importancia conservar la confidencialidad de los datos[24] que hacen parte de las listas de correo, no solo porque después de que sea usada una sola vez de manera impropia los receptores perderían confianza en la fuente y en el mensaje, con la consecuente pérdida de efectividad del programa de correo directo, sino también por el respeto al derecho de confidencialidad del usuario de los servicios del Consulado que se encuentra registrado. Incluso debería considerarse la posibilidad de que el manejo de esa información sea realizado única y exclusivamente por funcionarios del Servicio Exterior[25] y del Servicio Administrativo de carrera.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Migración es la acción y efecto de pasar de un país a otro. El proceso migratorio se inicia con el abandono por parte de una persona o grupo del país de origen por un período de tiempo prolongado e indefinido para instalarse en otro. En este proceso hay tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno; y, tres elementos o sujetos: la comunidad emisora, la comunidad receptora y el emigrante individual o colectivo. Con respecto a estos tres sujetos existen una infinidad de repercusiones en los ámbitos demográfico, económico, social e identitario y cultural.
- La migración se da básicamente por el deseo del individuo de buscar un futuro mejor. Los ecuatorianos han emigrado en oleadas a diferentes países, entre los que caben destacarse, por haber recibido al mayor número, a Estados Unidos, España, Canadá, Venezuela e Italia.
- La última ola migratoria, que es una consecuencia de la crisis política, económica y social por la que está atravesando el Ecuador,

y que se manifestó de manera más dramática en los años 1998-1999, se ha caracterizado por los siguientes rasgos distintivos: a) un número mucho mayor de emigrantes; b) el orden de importancia de los lugares de destino ha cambiado, ahora Europa recibe más emigrantes ecuatorianos que los Estados Unidos; c) la gran importancia macroeconómica del flujo de remesas y, d) la significativa participación femenina.

- Es importante resaltar que no existen cifras fiables y solamente se pueden realizar estimados con respecto al número de emigrantes, pues para su cálculo se utiliza el método de restar el número de ecuatorianos que salen del país del número de los regresan al país. La cifra resultante no refleja la realidad debido al alto número de ecuatorianos que salen de manera irregular. Sin embargo se puede señalar con certeza, que es más de un 10% de la población ecuatoriana, si se toma en cuenta que solamente la emigración regular entre los años 1998 y 2003 habría sido de 1.049.054 personas.
- Cualquier gestión diplomática que se impulse en el ámbito de la política exterior en materia migratoria debe guardar conformidad y apoyarse en el marco legal vigente. Existen normas de carácter general que le dan la facultad al Ministerio de Relaciones de implementar las gestiones que sean pertinentes para impulsar una iniciativa para proteger a los ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en el exterior, como la del correo directo. Sin embargo, se recomienda que se prepare una nueva Ley o Reglamento para que regule de manera específica los aspectos relacionados con la implantación y operación del programa de correo directo.
- A la política exterior se la podría definir como el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica- y, que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral.
- El proceso de toma de decisiones de política exterior tiene las siguientes etapas: observación, definición del problema, desarrollo de soluciones alternativas, selección de la solución óptima e implementación. Este proceso decisorio está condicionado por un marco decisorio del que hacen parte, entre otros, los partidos políticos, los grupos de presión y la opinión pública.

- Para comprender cómo influye la opinión pública en el proceso decisorio de política exterior es necesario entender en primer lugar que las ideas y creencias dan forma a una agenda, condicionan, orientan y guían las preferencias de los que toman las decisiones. En ese sentido, los resultados de política pueden ser explicados en función de los intereses y el poder de los actores del proceso, combinados con las creencias humanas.
- El análisis de la importancia de las ideas/creencias del individuo da luces sobre la importancia del papel de éstas en el proceso de toma de decisiones de política exterior, cuando éstas son adoptadas o compartidas por un grupo de individuos, es decir cuando se genera, por así decir, un nuevo sujeto, la opinión pública, que es parte del marco decisorio, con el peso específico que la caracteriza. A este *nuevo sujeto*, opinión pública, se le podría definir como las actitudes, creencias, posiciones o criterios sostenidos por un grupo de personas frente a un asunto en particular, en un momento determinado.
- Si la definición general de opinión pública transcrita en el párrafo anterior se le aplica a la circunstancia de la comunidad ecuatoriana en el exterior, se podría entender mejor que es hacia ese *nuevo sujeto*, entendido como el segmento o núcleo de emigrantes ecuatorianos que se encuentran residiendo en el país de la comunidad receptora -que conforma o potencialmente conformaría la opinión pública ecuatoriana- hacia quien se enfoca la gestión del correo directo.
- Con el correo directo se pone a disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores una herramienta adicional de gestión diplomática que tiene una gran relevancia en la medida que sirve para informar y persuadir a la comunidad ecuatoriana y generar acciones en su beneficio; y, a la vez, para generar acciones que vía opinión pública retroalimenten la política interna y externa del Ecuador, e incluso repercutan en el proceso decisorio de la política interna y externa del país en el que se encuentran residiendo los miembros de la comunidad ecuatoriana.
- En este sentido, el correo directo tiene el potencial de llegar a ser una herramienta adicional a las actualmente existentes en la política de comunicaciones y en la política migratoria del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Según el objetivo de quien genera determinada acción de comunicación, ésta tendrá un enfoque y unas características diferentes, pero el proceso y los elementos son similares. Si la Canci-

llería utiliza el sistema de correo directo, el proceso de comunicación y sus elementos serían los siguientes: el Ministerio de Relaciones Exteriores -incluyendo sus Embajadas y Consulados en el exterior- es la fuente, que formula una idea, codifica el mensaje en un texto escrito en papel y/o versión electrónica, y luego lo envía en forma masiva usando como canal el correo convencional y electrónico, al receptor que es miembro de la comunidad ecuatoriana.

- En cuanto al primero de los elementos de este proceso de comunicación, no cabe duda de que la fuente debe ser el Ministerio de Relaciones Exteriores por las siguientes razones: a) por mandato legal existente y, b) porque desde el punto de vista de la viabilidad, con sus oficinas en el exterior, tiene la capacidad operativa de gestión. Para instrumentar esta propuesta de correo directo, sería recomendable crear una unidad administrativa en la Cancillería, con la necesaria infraestructura, para que se encargue de preparar un plan estratégico en el que se defina la misión, la visión, los objetivos generales, los objetivos específicos, las fortalezas y debilidades internas, las oportunidades y amenazas externas, el correspondiente plan operativo, las normas legales; y, toda aquella información que sea necesaria conocer de antemano para la implementación de una propuesta de esta naturaleza, así como también un proyecto piloto en el que se involucre a un Consulado del Ecuador en el exterior en cuya jurisdicción resida una numerosa comunidad ecuatoriana. Posteriormente, y de manera sucesiva, se debería ir implementando la iniciativa de correo directo en el resto de consulados, especialmente en Estados Unidos, España, Italia y Canadá, en donde están radicados el mayor número de ecuatorianos.
- En cuanto al mensaje, el contenido depende del objetivo que se pretende alcanzar. Se podría incluso hablar de un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general sería convertirse en un instrumento para articular a los emigrantes ecuatorianos, para que se constituyan en una *opinión pública ecuatoriana* que actúe en ciertos temas de común interés, en momentos determinados. Los objetivos específicos serían los temas de común interés motivo de cada campaña, como por ejemplo, promover la compra o venta de los productos y servicios de los miembros de la comunidad ecuatoriana, la compra de productos que provienen del Ecuador que están comercializándose con una determinada marca en un supermercado, la inversión en un pro-

yecto de vivienda o turístico en el Ecuador, la promoción de los servicios de una compañía que envía las remesas de los emigrantes a menor costo, el apoyo a campañas de servicio social, la suscripción de una carta cuyo texto se adjunta en la que se solicita la regularización del estatus migratorio de sus compatriotas *sin papeles*, entre otros. Para elaborar el mensaje sería recomendable tomar en cuenta las mejores técnicas de los especialistas en cada uno de los pasos de la llamada pirámide creativa, a saber, atención, interés, credibilidad, deseo y acción.

- El canal que se utiliza para contactar al receptor es el correo regular u ordinario y/o el correo electrónico. Un aspecto fundamental a considerar para impulsar esta iniciativa es el presupuesto para cubrir los costos administrativos y los costos del envío de correo. Más aún cuando una característica para el éxito de cualquier campaña de correo directo es que sea masiva. Sería recomendable que el Ministerio de Relaciones Exteriores defina cuál es la fórmula legal adecuada para implementar las siguientes tres alternativas para obtener fondos: a) crear un rubro en el presupuesto de Cancillería a fin de impulsar el programa de correo directo; b) utilizar bajo el sistema de autogestión los fondos que genera el servicio, en base al pago de las empresas privadas que quieren promover sus bienes y servicios, estableciendo previamente un tope de rentabilidad máxima en base al porcentaje del costo del servicio prestado; c) analizar la posibilidad de promover la creación de una asociación sin fines de lucro en las áreas de la jurisdicción de cada consulado, en donde se impulsará el correo directo, para aprovechar la opción de recibir donaciones que se descuentan del pago de impuestos de los donantes.
- El receptor sería aquella persona que hace parte del segmento de emigrantes ecuatorianos que conforma o potencialmente conformaría, en base a su origen común, la opinión pública ecuatoriana, por el hecho de tener potencialmente actitudes, creencias, posiciones o criterios compartidos frente a un asunto en particular, en un momento determinado. Entre otras alternativas para elaborar una *mailing list* o lista de correo de gran calidad, el Consulado tiene a mano tres: a) el registro de Ecuatorianos contemplado en el Reglamento de la ley de derechos consulares, b) el registro de electores mencionado por la ley para el sufragio de ecuatorianos en el exterior, que establece la obligación de registrarse para sufragar en el exterior y, además, c) la norma que estaría por expedirse, que establece necesidad de registrarse en

el consulado, para obtener el carné consular. Existen otras alternativas recomendables que a futuro se podrían implementar, como por ejemplo la creación de un portal o sitio de Internet a través del cual los emigrantes ecuatorianos puedan registrarse. Para evitar problemas de orden legal en el futuro, relacionados con el derecho a la privacidad de los individuos, es importante que en la ficha de registro explícitamente se señale, que el suscrito acepta recibir correspondencia que se origine en el "Proyecto de correo directo".

- Con respecto al manejo de las listas de correo, sería recomendable que se adopte un nuevo Reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial, pues el que se encuentra vigente no se adapta a las necesidades de los tiempos actuales. Este nuevo Reglamento podría contemplar, entre otras, normas que garanticen la confidencialidad, que establezcan las respectivas responsabilidades civiles para quienes hagan mal uso de los nombres que son parte de la lista de correo y que tipifiquen la sustracción de la información como un delito que sea sancionado de conformidad con el Código Penal de la manera más truculenta.

BIBLIOGRAFÍA

Altamirano, Teófilo
2003 *El Perú y el Ecuador: nuevos países de emigración*. Ponencia presentada en la Conferencia regional "Globalización, migración y derechos humanos", organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, Septiembre.

ALISEI- Ciudad
2004 *La Migración en el Ecuador (1997-2003), De la Impertinente Crisis a la Centralidad de las Redes*,
http://ecuadormigrante.org/pdfs/MigracionEcuador.pdf.

Arens, William F.
1999 *Contemporary advertising*. Irwin/McGraw-Hill, 7th Ed

Blanco, Cristina
2000 *Las Migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial.

Castells, Manuel
2001 *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés Ediciones.

Canada Post, Lettermail pricing
www.canadapost.ca/business/offerings /lettermail/can/rates-e.asp

Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos.
2003 *Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas*, Ed. María Eugenia Pazmiño.

Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 1, 11 agosto 1998.

Duncan, George
The Anatomy of a direct mail letter, http://www.publaw.com/ letter2.html

Graham, Allison
1971 *Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.

Hermann, Margaret y otros
1987 "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", en James Rosenau y otros (edts), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston

Hidalgo, Francisco, et al
2004 *Migraciones, Un Juego con Cartas Marcadas*. Quito: Ed.Abya-Yala.

Keohane, Robert ; Goldstein Judith
1993 *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Peter Katzenstein (ed.). Ithaca: Cornell University Press.

Ley Orgánica del Servicio Exterior, Decreto Supremo 2268, Registro Oficial 353, 15 octubre 1964.

Ley de Migración, Decreto Supremo 1899, Registro Oficial 382, 30 diciembre 1971.

Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior, Ley 81, Registro Oficial 672, 27 septiembre 2002.

Milburn, Michael
1994 *Persuasión y política. Bogotá:* Editorial Grec.

Ministerio de Relaciones Exteriores
2001 *Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*. Quito, diciembre.

Nye, Joseph
2003 *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones S.A.

Online Wome's Business Center, Direct Mail - Secret Weapon For Small Business, www.onlinewbc.gov/docs/market/ mk_dirmail.html

Proyecto Acciones para la Protección de los Derechos Humanos de Migrantes y sus Familiares y Prevención del Tráfico Humano en el Ecuador, *Tendencia de la migración por años hasta el 2003*, http://ecuadormigrante.org/html/datos.html

Real Academia, Diccionario de la Lengua Española.
1970 Madrid: Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición.

Reglamento de las Oficinas Consulares, Decreto Supremo 511, Registro Oficial 457, 15 marzo 1965.

Reglamento a la Ley de Derechos Consulares, Acuerdo Ministerial 188, Registro Oficial 103, 8 junio 1976, reformado por numeral 11, Decreto Ejecutivo 1665, Registro Oficial 241, 25 mayo 2004.

Rheingold, Howard
1993 *Virtual communities. Homesteading in the electronic frontier*, Cambridge, MIT Press

Russell, Robert (ed.)
1990 *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Secretaria Técnica del Frente Social
2004a. *nforme de Desarrollo Social 2004*, Quito.
Secretaría Técnica del Frente Social
2004b. Unidad de Información y Análisis-SIISE, *Tendencias del Desarrollo Social en el Ecuador 1990-2003*. Quito: Ed. Ernesto Guerrero.
Thierauf, Robert; Gross, Richard
1979 *Toma de decisiones por medio de la investigación de operaciones*. México: Limusa.
Van Evera, Stephen
1994 "The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War", *International Security* 9, Summer, 58-107.
Wellman, B.
2000 *Living networked in a wired world,* ponencia principal del I Congreso de la Asociación de Investigadores de Internet, Lawrence, Kansas
Yee, Albert S.
1996 "The causal effects of ideas on policies", *International Organization* 50, 1, Winter, The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

NOTAS

1 Proyecto Acciones para la Protección de los Derechos Humanos de Migrantes y sus Familiares y Prevención del Tráfico Humano en el Ecuador. Tendencia de la migración por años hasta el 2003, http://ecuadormigrante.org/html/datos.html.
2 Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas (2003:63).
3 Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 1, 11 agosto 1998.
4 Ibíd., art. 11.
5 Ibid., art. 23.
6 Ley de Migración, Decreto Supremo 1899, Registro Oficial 382, 30 diciembre 1971, art. 1.
7 Ley Orgánica del Servicio Exterior, Decreto Supremo 2268, Registro Oficial 353, 15 octubre 1964, art. 1.
8 Ibíd., art. 63.
9 Reglamento de las Oficinas Consulares, Decreto Supremo 511, Registro Oficial 457, 15 marzo 1965, art. 2.
10 La Lista de Correo estaría constituida por cada uno de los destinarios del mensaje, con su respectiva dirección postal convencional y/o electrónica.
11 Constitución Política del Ecuador, norma cit., art. 27.
12 Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior, Ley 81, Registro Oficial 672, 27 septiembre 2002, art. 8.
13 Ibíd., art. 9.
14 Reglamento a la Ley de Derechos Consulares, Acuerdo Ministerial 188, Registro Oficial 103, 8 junio 1976, reformado por numeral 11, Decreto Ejecutivo 1665, Registro Oficial 241, 25 mayo 2004, art. 43.

15 Reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial, Decreto Ejecutivo No. 350, RO/478, 30 marzo 1954.

16 "Comunidad virtual es el tipo de comunidad que reúne a la gente *on line* en torno a una serie de valores e intereses compartidos, creando lazos de apoyo y amistad que podrían a su vez extenderse a la interacción cara a cara" (Rheingold, H., 1993; citado por Manuel Castells, 2001:140)

17 Las comunidades son redes de lazos interpersonales que proporcionan sociabilidad, apoyo, información, un sentimiento de pertenencia y una identidad social (Wellman, B., 2000 citado por Castells, op. cit.:148).

18 Online Women's Business Center, Direct Mail - Secret Weapon For Small Business, www.onlinewbc.gov/docs/market/ mk_dirmail.html.

19 El concepto de opinión pública es diferente evidentemente del concepto de segmento de mercado. Sin embargo, si por segmento de mercado se entiende el grupo de personas que hace parte de un colectivo de personas mayor, pero que tiene el interés compartido de comprar un bien o servicio, por la utilidad que le presta o por cualquier otra razón, en esa circunstancia se podría, por analogía, utilizar aquel concepto de mercadeo asimilándolo al concepto de opinión pública.

20 Es interesante imaginar el efecto que tendría una campaña de correo directo en la que se solicite a 500.000 miembros de la comunidad ecuatoriana en los Estados Unidos que firmen una carta adjunta previamente elaborada y que se la envíen a l os candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos, en la que se les solicita que por razones humanitarias tomen medidas concretas que permitan la legalización del estatus migratorio de decenas de miles de sus compatriotas. Cabe recordar el lobby de la comunidad cubana y judía y su repercusión en la política interna y externa de los EEUU.

21 George Duncan, *The Anatomy of A Direct Mail Letter,* http://www.publaw.com-/letter2.html.

22 Es importante anotar que las empresas que envían correo directo en forma periódica y en grandes cantidades firman convenios con la Empresa de Correos local para que sus envíos tengan un costo muchísimo menor que el que tiene para el usuario individual, que paga $0.49 centavos. Ver Canada Post, Lettermail pricing, www.canadapost.ca/business/offerings/ lettermail/can/rates-e.asp

23 El Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de Relaciones deberían impulsar la creación de un grupo de trabajo integrado por las instituciones del sector público que tengan entre sus competencias lo relacionado con el tema de las elecciones y con el tema de los emigrantes, por representantes de la sociedad civil, por representantes de las asociaciones de los emigrantes, etc., para que elaboren un proyecto de reglamento que regule lo relacionado con el sufragio de los ecuatorianos en el extranjero para que sea puesto a consideración de las autoridades correspondientes.

24 Cabe anotar que por exigencia de la legislación de muchos países desarrollados para proteger el derecho de la privacidad de los individuos, sería conveniente que el usuario firme por escrito su consentimiento de recibir correo electrónico.

25 Es importante tener en cuenta el enorme riesgo de que una persona o el partido político que controla el gobierno de turno use los listados de correo o tome cuenta del sistema de correo directo para diferentes fines para los cuales es creado, a saber, estar al servicio de la comunidad ecuatoriana y ser un instrumento de la gestión diplomática al servicio de la política exterior ecuatoriana.