

# Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

**PLANEX**  
**2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* ..... 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* ..... 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* ..... 11

## **Relaciones Ecuador-Colombia**

### **Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas**

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

*Omar Ospina* ..... 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

*Juan Carlos Calderón* ..... 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia* ..... 57

### **La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia**

La política de seguridad democrática de Colombia,

*Alfredo Rangel Suárez* ..... 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

*Oswaldo Jarrín* ..... 71

*Enrique Ayala Mora* ..... 90

### **Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero**

*Washington Pesantez* ..... 95

*Carlos Espinosa* ..... 117

*Michel Rowland* ..... 127

## **El impacto internacional del conflicto colombiano**

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i> .....	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i> .....	163
<i>Luis Narváez</i> .....	183

## **Las relaciones económicas Ecuador – Colombia**

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i> .....	187

## **Integración fronteriza**

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i> .....	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i> .....	227

## **Inmigrantes colombianos en Ecuador**

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i> .....	239
<i>Jorge León</i> .....	251

## **Los refugiados colombianos en Ecuador**

<i>Gina Benavides</i> .....	261
<i>Felipe Adolf</i> .....	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i> .....	286
<i>Durval Martínez</i> .....	292

## **Relaciones Ecuador – Perú**

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i> .....	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i> .....	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i> .....	325

## **Elementos para una política de extranjería**

*Raúl Baca Carbo*  
Ex-Ministro de Gobierno

La migración no es un fenómeno nuevo. Ha estado presente en la historia de la humanidad obedeciendo a variadas circunstancias, casi siempre económicas, pero con consecuencias sociales, políticas y culturales. En los últimos años el fenómeno migratorio se ha agudizado, produciendo una movilización humana que descubre regiones con clara capacidad receptora y poblaciones afectadas por desigualdades y dificultades, ávidas por encontrar oportunidades en otras latitudes. La globalización de las economías, el vertiginoso desarrollo tecnológico de la comunicación y la informática, que acortan distancias y alimentan esperanzas, han incentivado a hombres y mujeres, cuando no a amplios sectores de población, a encontrar las más variadas razones para buscar en otras tierras las oportunidades que no encuentran en su país de origen.

En el Ecuador, a fines de los años noventa, se produce un cambio en su tradición migratoria, seguramente por la razón antes expuesta, así como por la grave situación económica y política del país. Los movimientos migratorios que hasta entonces se realizaban en el interior del país, unas veces del campo a la ciudad y otras, de provincias menos desarrolladas a zonas de mayores oportunidades de trabajo, buscan otros destinos fuera de su frontera. Los desplazamientos que eran principalmente masculinos tienen ahora un alto porcentaje femenino. La moderada emigración ecuatoriana que mantenía como destino principal los Estados Unidos, Canadá, Venezuela,

encuentra en Europa, principalmente en una próspera España, su país de destino.

El Ecuador hasta entonces no se caracterizaba por ser país receptor de inmigrantes, ni tampoco como un expulsor de flujos migratorios. Su normativa jurídica y su estructura administrativa, que respondían a esa realidad demostraron ser inadecuadas para enfrentar los cambios vertiginosos vividos en los últimos ocho años.

El Ecuador, incapaz de detener el éxodo de miles de ecuatorianos, constata la existencia de más de dos millones de compatriotas en el exterior, sus dificultades como emigrantes, el creciente número de ciudadanos ilegales tratando de alcanzar el destino escogido y al mismo tiempo el país ve como la economía ecuatoriana se alivia y crece con el envío de remesas que representan el segundo rubro de ingresos, después del petróleo.

Aparecen nuevas obligaciones, principalmente en relación a la Política Exterior del Ecuador; surge la necesidad de buscar nuevos acuerdos con los países receptores que garanticen los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, legales o indocumentados; el país constata las estructuras deficientes del Estado, no preparadas para atender los nuevos desafíos, y al mismo tiempo los inexistentes presupuestos para atender los problemas sociales resultantes de esta situación.

Grafica nuestro criterio la opinión de un experto en política internacional, el embajador Emilio Izquierdo al plantear “La agenda de política exterior” en el libro “Orfeo en el infierno” publicado por FLACSO, CAF y la Academia Diplomática en el año 2002. “Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social que afecta a la mayoría de países en vías de desarrollo está produciendo un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo, de Norteamérica y Europa, fundamentalmente, en busca de mejores ingresos y nivel de vida que no encuentran en sus países. Ecuador no está apartado de ese fenómeno y lo siente cotidianamente. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesaria al ecuatoriano que ha salido de su patria”.

## Marco constitucional y jurídico

El Ecuador en su texto constitucional aprobado en el año 1998, acorde con su decisión de conformarse como un Estado Social y Democrático de Derecho, establece en su artículo 16: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”.

Señala a continuación: “El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes”.

Y, en materia migratoria la Constitución establece: “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador”. Y añade: “Que los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley”.

Si bien las normas constitucionales son muy claras al establecer derechos políticos, sociales, culturales que competen a nacionales y extranjeros en el país, en atención a posibles retrasos en actualizaciones de normas secundarias deja sentado el precepto siguiente:

**“Art. 272.-** La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones”.

## Leyes y reglamentos vigentes, en temas migratorios

- Ley de Migración: Codificada el 8 de marzo de 2005 –Tiene como fuente la Ley publicada en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre de 1971 y reformas realizadas en los años 2000 y 2002.
- Reglamento a la Ley de Migración: Decreto Supremo 1900 decretado por el doctor José María Velasco Ibarra el 30 de diciembre de 1971.

- Ley de Extranjería: Codificada el 13 de octubre de 2004 -Tiene como fuente la Ley publicada en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre de 1971 con reformas en los años 2000 y 2001.
- Reglamento a la Ley de Extranjería: Decreto Ejecutivo 1991 decretado por Ley de Naturalización – Registro Oficial 14 de abril de 1976
- Ley de Documentos de Viaje - Codificada el 8 de marzo de 2005

Es evidente que las Leyes y Reglamentos enumeradas que son las que rigen la migración en el Ecuador en sus dos facetas sociales, la inmigración de extranjeros al país y la emigración de ecuatorianos al exterior, son normas carentes de la actualización indispensable para adecuarse a una realidad diferente a la que en los años setenta vivía el Ecuador y el mundo. Esta legislación que adicionalmente no ha recogido muchos avances importantes señalados en la Constitución, como la doble nacionalidad de ecuatorianos por ejemplo, las garantías a los extranjeros y la obligación de velar por los ecuatorianos en el exterior, el voto de los ecuatorianos en elecciones presidenciales en los países de su residencia, de hecho puede ser complementada, aún sin norma expresa, por el mandato constitucional contenido en el Art. 272.

Adicionalmente a la complementación de estas leyes migratorias con mandatos constitucionales, la misma Constitución establece que su adhesión a tratados y convenios internacionales le otorgan fuerza de ley a los acuerdos así pactados.

El artículo constitucional 163 establece: “Las normas contenidas en los Tratados y Convenios Internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”.

## **Convenios internacionales**

La protección jurídica de los migrantes en el sistema interamericano tiene una larga historia que a largo de los tiempos en tratados y convenios, actualiza de acuerdo a las circunstancias las legislaciones del mundo, interpretando adecuadamente los conceptos y alcances de la migración: la protección de los derechos del inmigrante y la protección de los derechos del emigrante. Bolívar Torres Cevallos en su estudio “Los Mecanismos Internacionales de

Protección de los Derechos de los Inmigrantes” menciona entre otros importantes documentos internacionales los siguientes:

- La Convención sobre Derechos de Extranjería, aprobada en la Segunda Conferencia Panamericana efectuada en México, entre los años 1901 y 1902, que constituye el aporte más remoto del Derecho americano contemporáneo en materia migratoria.
- Convención sobre Derecho Internacional de Extranjería - La Habana 1928
- Resolución relativa al ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros – Lima 1938
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – IX Conferencia Internacional – Bogotá 1948 - Que consagró la igualdad ante la ley de todas las personas, sin distinción de raza, credo, sexo o nacionalidad, basada en los atributos de la persona.
- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre
- La Organización Internacional del Trabajo – 1919 – Paso importante para erradicar la explotación del trabajador y prevenir su salud, vida familiar y progreso profesional y social.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creada por La Organización de Estados Americanos cuyos fines son la protección de los trabajadores migratorios y sus familias.
- El Foro de Puebla -1996 – Conferencia Regional sobre Migración que facilitó a los estados partes compartir reflexiones, intercambiar experiencias, identificar políticas y coordinar acciones en las distintas facetas del fenómeno migratorio sea como países de origen, de tránsito o de destino.
- Convención de la Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias - 1990
- Protocolo contra el Tráfico de Migrantes, instrumento complementario de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.

## **Observaciones y resultados de la emigración**

Esta masiva emigración ecuatoriana, legal o no, de gente sin mayores recursos cuando no pobre, deja a un lado la tradicional normativa jurídica migratoria del país y obliga, prioritariamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, a encontrar en los textos de la

Constitución y de los Tratados y Convenios Internacionales vigentes los sustentos legales que le permitan realizar acciones encaminadas a proteger a los ecuatorianos en el exterior. Análisis sobre el tema realizados por especialistas van aclarando razones de la migración, políticas de “puertas cerradas” de algunos estados receptores, justificaciones de otros para establecer cupos migratorios y comprueban la inexistencia de una política migratoria en el país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores asume obligaciones, propone acuerdos con los países receptores, crea instancias administrativas, e intenta formular Planes de Ayuda a los ecuatorianos en el Exterior en medio de carencias estructurales y financieras.

Los derechos que la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales otorgan a nacionales y extranjeros en el país, permiten ver los vacíos de legislación en leyes conexas a las leyes migratorias y la urgente necesidad de producir las reformas que viabilicen una acción eficaz de control, seguridad nacional y políticas en beneficio del ecuatoriano en el exterior y del extranjero en nuestro país.

La información sobre los problemas que viven los ecuatorianos que emigran y los que tratan de hacerlo, el irrespeto en muchos casos a los derechos humanos de esos hombres, mujeres y niños, la frustración de los que no llegan, nos obligan a mirar mas allá de las leyes y preguntarnos como procedemos con los extranjeros inmigrantes o no inmigrantes en el país. ¿Aplicamos a los extranjeros que ingresan o tratan de ingresar al Ecuador el mismo trato que pretendemos se aplique a los ecuatorianos en el exterior?

## **La política ecuatoriana frente a la inmigración colombiana**

El conflicto interno colombiano ha provocado en la última década un constante flujo de ciudadanos de ese país hacia el Ecuador, buscando protección y trabajo. Se calcula que aproximadamente existen 500.000 colombianos al margen de la legalidad, 12.000 refugiados aprobados, 9.000 solicitudes de refugio en trámite. Se trata en su mayoría de campesinos pobres, jornaleros, indígenas, pequeños productores. Es evidente también la presencia de personas vinculadas a los grupos irregulares de Colombia, delincuentes y narcotraficantes. Lamentablemente existe una gran dificultad para controlar el ingreso irregular pues existen a lo largo de 630 kilómetros de frontera, 72 pasos que se utilizan ilegalmente.

El Ecuador propuso un Programa de Legalización de Trabajadores. El Ministerio de Trabajo impulsó el plan y estableció los mecanismos de regularización. Apenas 900 ilegales se acogieron al procedimiento.

Esta situación irregular, sin control estadístico, coincidente con el incremento de la inseguridad en el país, ha dado lugar a un permanente debate sobre cual debe ser el régimen migratorio a aplicarse al ciudadano colombiano. Se ha propuesto el establecimiento de visas que obliguen a la calificación de idoneidad del solicitante, planteamiento que por sujeción a las normas establecidas por la integración de los pueblos andinos referidas a la libre circulación de vehículos y personas, no ha progresado. Actualmente se solicita a los ciudadanos colombianos la presentación de un documento denominado en Colombia “pasado judicial” para el cruce legal de frontera.

Es potestad del Ecuador, soberanamente, fijar las normas de Política Internacional. Constitucionalmente corresponde al Presidente de la República tomar las decisiones al respecto y, al Ministerio de Relaciones Exteriores implementar lo resuelto. Así, teniendo el Derecho Migratorio un alcance político constitucional, las normas responden a una determinación política para orientar, en un particular sentido, la inmigración y los derechos que a los extranjeros se les concede en el país.

Más que conjugación entre política exterior y política migratoria, sin perjuicio de que cada una de estas tenga su propia orientación y relativa autonomía, existe entre ella una relación de causa y efecto, de consecuencia entre una y otra, incluso una relación de complementariedad que determina que la política exterior de un Estado marque, oriente y limite la política migratoria del mismo.

Mayores o menores restricciones migratorias corresponderán a una política exterior que pone mayor énfasis en los problemas de seguridad o en los principios de derechos humanos; o mucha selectividad si esta política responde a presiones de terceros países con influencias e intereses en la región. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la importancia que tienen los dos millones de ecuatorianos en el exterior, las acciones que reclamamos sean cumplidas por los países receptores y los esfuerzos de Cancillería para aliviar las dificultades de emigrantes legales o ilegales en tierras extrañas, obligan a que guardemos similares criterios al diseñar una política de inmigración coherente con nuestros reclamos en el exterior. Sería

contraproducente y poco práctico para el desarrollo nacional una política de “puertas cerradas”.

## **Elementos para una política migratoria**

La actual Ley de Migración y su Reglamento, La Ley de Extranjería y su Reglamento, dictadas en la década de los años setenta, resultan obsoletas para normar la problemática actual. Se fragmentan responsabilidades y si bien se menciona al Ministerio de Gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en varios artículos de las mencionadas leyes, en la práctica resulta inorgánica su participación. Se vuelve indispensable organizar todas las actividades relacionadas a la emigración de nacionales y la inmigración de extranjeros en un solo documento legal. Para esto me permito recomendar algunas acciones.

### **1.- Investigación del fenómeno migratorio ecuatoriano**

Muchos estudios se han realizado en los últimos años por parte de historiadores y cuentistas sociales, trabajos de mucho mérito pero con enfoques específicos, parciales, que lamentablemente no configuran una unidad que permita la necesaria configuración de una política migratoria. Convocarlos y formar un equipo con participación del sector gubernamental y de las organizaciones no gubernamentales resulta indispensable. Previamente, los estudios que el Ministerio de Relaciones Exteriores viene cumpliendo permitirían diseñar una agenda que oriente adecuadamente esta investigación.

### **2.- Ley de Migración**

Por lo señalado anteriormente, si bien es importante definir la política que el Ecuador aplicará a los inmigrantes colombianos, resulta mucho más importante que el país tenga una clara política migratoria, reflejada en una Ley que señale la conducta del Estado frente a la emigración de ecuatorianos y la inmigración de extranjeros.

Una Ley cuyos preceptos reemplacen y complementen las normas contempladas en la actual Ley de Migración, Ley de Extranjería, Ley de Naturalización, Ley de Documentos de Viaje, Código de Policía Marítima, leyes que serían derogadas. Esta nueva Ley incorporaría los mandatos constitucionales pertinentes y los existentes en Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos huma-

nos, refugio, reinserción familiar entre otros temas relacionados, de manera tal que se traduzca en su articulado la tradición humanitaria y abierta de la sociedad ecuatoriana a los emigrantes y sus familias.

Este documento deberá tener como ámbito de aplicación, la admisión, el ingreso, la permanencia de extranjeros en el país y, el egreso de nacionales, su retorno y la protección de ecuatorianos en el exterior.

Sobre la emigración, sin pretender imaginar textos de ley y, únicamente como ejemplo se podría hacer señalamientos de esta naturaleza:

**Artículo.....** El gobierno de la República del Ecuador podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes ecuatorianos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República del Ecuador.

**Artículo.....** El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos ecuatorianos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad.

**Artículo.....** Todo ecuatoriano con más de tres (3) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

Las embajadas y consulados de la República del Ecuador deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los ecuatorianos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

Con igual propósito las normas referidas a la inmigración, deben fijar las líneas políticas fundamentales y las bases estratégicas en materia migratoria y dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes.

Debe establecer los derechos y libertades de los extranjeros en el país y las obligaciones de los inmigrantes, las normas de admisión, los impedimentos y la documentación requerida.

Capítulo especial debe ser el referido a las obligaciones del Estado en el tema de Refugio y el cumplimiento de normas derivadas de la Convención de Ginebra de 1951, del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados-New York 1967, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados – 1984, y el Decreto 3301 de mayo de 1992. Igualmente las normas que deben cumplir los medios de transporte y sus responsabilidades solidarias en la conducción y transporte de pasajeros y tripulantes.

Considero conveniente que la autoridad administrativa esté concentrada en una Direccional Nacional de Migraciones y que se clarifique el rol y responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Gobierno en las distintas fases del proceso migratorio.

### **3.- Armonización de legislaciones conexas**

Es indispensable que los Códigos y Leyes de la República recojan los distintos desarrollos jurídicos que en la Constitución y en Tratados y Convenios Internacionales se han desarrollado para garantizar derechos humanos y sancionar el tráfico ilegal de personas, el crimen organizado transnacional, las redes internacionales de prostitución y pornografía infantil, el narcotráfico, tipificando en forma adecuada y precisa estos delitos. Actualizar y armonizar estos preceptos en el Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código Penal y Código de Procedimiento Penal. Código de Salud, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de Trabajo, resulta urgente e imperativo.

Reforzar institucionalmente el Ministerio Público y la Policía Nacional complementaría lo señalado anteriormente.

### **4.- Modernización del Registro Civil**

Todos los esfuerzos que se realicen para buscar la eficacia y eficiencia de las instituciones de migración serán inútiles si no van acompañados de una efectiva modernización del Registro Civil Ecuatoriano. Su información es indispensable para el control de migrantes. La creación de una red informática que parta de la información real del ciudadano y ciudadana, que evite la falsificación de documentos, la suplantación de identidades, retroalimentada con la

información de la Dirección de Migración y la Oficinas Consulares de Cancillería proporcionaría la información requerida para un adecuado control migratorio.

Crear una adecuada red de información entre las oficinas de Migración del país, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Oficinas Consulares acreditadas en países de tránsito de emigrantes y de destino final.

En la actualidad todos los datos estadísticos de ecuatorianos en el exterior y de extranjeros en el interior del país son aproximaciones subjetivas, no confiables y muchas veces exagerados.

### **5.- Retorno voluntario y ordenado del inmigrante irregular ecuatoriano**

Impulsar la suscripción de Convenios entre el Ecuador y los países de tránsito o de destino de ecuatorianos ilegales.

Determinar concretamente competencias y recursos para aliviar el problema existente.

### **6.- Censo de extranjeros en el Ecuador**

A fin de identificar mecanismos bilaterales idóneos con Colombia y Perú en política migratoria sería conveniente buscar un Convenio con la OIM para realizar un censo en el interior del país que determine el número de colombianos y peruanos en el país, la actividad que cumplen, su identificación y condición migratoria. A partir de este censo podría hablarse o no de la regularización de ciudadanos y trabajadores ilegales.

### **7.- Plan Nacional para emigrantes ecuatorianos en el exterior**

La creación en la Cancillería de la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior constituye un paso importante y el inicio de una acción que ha dado lugar a Planes con igual propósito, no siempre con los resultados previstos.

El Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias está vigente pero no ha operado.

Coordinar con las Asociaciones de compatriotas en el exterior, con instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales e iglesias es necesario dada la dimensión del problema.

Determinar presupuestariamente los recursos que el Estado debe entregar para el cumplimiento del apoyo al emigrante ecuatoriano.

En este tema hay que tener presente que la norma constitucional señala imperativamente que el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero. Además, que quien tenga la ciudadanía ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella; y, que los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener la ciudadanía ecuatoriana.

### **8.- Creación de una Policía de Migración**

El importante rol que la Policía debe desarrollar obliga a su especialización y no puede estar sujeta a cambios de mando y rotación de personal. Su permanente capacitación en las tareas de migración, control, atención a extranjeros es fundamental.

### **9.- Convenios de Seguridad Social**

Impulsar Convenios con los países receptores de migración ecuatoriana, para que los Institutos de Seguridad Social puedan convalidar tiempos de trabajo y aportaciones que mantengan el derecho de los trabajadores a la jubilación.

### **10.- Acercamiento de legislaciones migratorias en la región**

Impulsar seminarios regionales para analizar la política migratoria vigente en los países de la región y en países receptores a fin de lograr un acercamiento de las legislaciones sobre el tema y principios de reciprocidad que beneficien a los migrantes.

La realización de este importante Seminario, al analizar la Migración y discutir como ven los medios de comunicación las relaciones entre Ecuador y Colombia, su grado de cooperación, el tema de la seguridad, las relaciones económicas, la integración fronteriza, la inmigración, sin duda constituye un aporte importante para que las tradicionales relaciones de estrecha amistad y respeto entre los dos pueblos se afiancen; al mismo tiempo que juntos podamos enfrentar los desafíos que un mundo globalizado presenta a nuestras sociedades en los campos político, económico y social.

**Comentario a la ponencia:  
Elementos para una  
política de extranjería**

*Jorge León*  
Ministerio de Trabajo

En un breve relato de la evolución histórica de las migraciones internacionales a inicios del pasado siglo de la vida republicana no se visualiza grandes contingentes de inmigración, como lo ocurrido en países del cono sur, que el desdoblamiento de grandes extensiones territoriales que motivó la aplicación de determinadas políticas, con el propósito de atraer la inmigración; sin embargo en los años 70 en el Ecuador se advierte un significativo aporte migratorio que modificará en algo esta constante.

En este enfoque, cobra importancia histórica la necesidad de algunas interpretaciones de los acontecimientos sociales, políticos y económicos, que influyeron de alguna manera en la vida nacional.

La emigración en el Ecuador es una tradición, simplemente recordemos los movimientos de la época de la Colonia en que los campesinos de la Región Andina, agobiados por el concertaje, bajaban a la Costa en verdaderos éxodos posteriormente a raíz de la producción y exportación de cacao, hasta la época del banano en que las exportaciones crecieron en 1944 a 13.881 toneladas métricas, en 1952 a 492.820, en 1959 a 855.571, los precios en suces por racimos subieron en 1944 a 3,51, en 1952 a 18,46. Esta situación de bonanza aumento los flujos migratorios, que sumados a otros, cambiaron la estructura demográfica del país.

Con estas ilustraciones la emigración internacional, aparece entonces, como una extensión de los procesos sociales y movimientos demográficos en los que participaban segmentos más importantes de la población ecuatoriana.

A inicios de la década de los setenta el Estado de ese entonces de corte liberal es sustituido por el Estado “interventor”, que se inspira en las doctrinas de Keynes, que implementó la práctica del desarrollo que establece una relación directa con el capitalismo.

En este entorno, como corolario lógico, “se produce el proceso de sustitución de importaciones, que vincula al país con el capital y la tecnología de los consorcios internacionales; se emprende en una política de reforma y se programa el desarrollo, que provoca un crecimiento desmesurado del aparato público. Las viejas oligarquías y los políticos tradicionales son sustituidos por una elite tecno-militar en forma paralela se acelera el urbanismo, los obreros industriales adquieren cierta importancia, el sector terciario de la economía se desarrolla significativamente, así como los “sectores medios” de la sociedad, las vías de comunicación y el transporte pone fin al aislamiento de las distintas zonas y ciudades, aumenta la población estudiantil de manera inusitada”.

*“Se anuncia en 1971 la explotación del petróleo para el siguiente año y la política ecuatoriana comienza a gravitar sobre este tema. Esto generó enorme expectativa nacional inclusive internacional”*

El ingreso de consorcios petroleros, la reactivación del aparato productivo, mediante la inyección de capitales nacionales y extranjeros, la inversión pública de obras de considerable envergadura, la suerte corrida por algunos países con dictaduras totalitarias así como la violencia, el narcotráfico, entre otros fueron el elemento constitutivo o definitorio para un inusual y significativo proceso de inmigración, conjuntamente con movimientos migratorios de carácter interno.

En los años 80 la emigración está orientada especialmente hacia los Estados Unidos, la misma que se incrementa en la década de los 90 especialmente en el año 1997, pero lo que adquiere connotaciones que amerita un análisis especial a partir de 1999, a consecuencia de la crisis bancaria por todos conocidos. Pero es a finales de los 90 cuando las migraciones adquieren características extra-regionales orientándose hacia Europa, especialmente a países como España e Italia.

## **Derechos Humanos de los Migrantes**

La libre movilidad, es inmanente al ser humano, es un derecho natural, que paradójicamente, con los procesos de la globalización y el vertiginoso avance de las comunicaciones, es cuando más se ha restringido el ingreso a los países.

*“El dogma de la soberanía, así como la vieja idea de la razón del Estado, no pueden ser considerados intocables, cuando hay en juego intereses superiores como la vida y la dignidad de las personas, que deben prevalecer.”*

El proceso migratorio está acompañado de algunas circunstancias consideradas básicas, que pueden llegar a originar la necesidad de movilizarse por cuestiones de sobre vivencia; posibilidad de mejoras económicas o para precautelar la vida como el bien más preciado que tiene el hombre.

El derecho de igualdad de oportunidades en cuanto al trabajo, igualdad de condiciones en las relaciones laborales, seguridad social, salarios justos y más beneficios. (Lelio Mármora)

La discriminación que se produce en la mayoría de los países, en contra de los trabajadores migratorios, en el ámbito del empleo adquiere muchas formas, exclusiones o preferencias según el tipo de trabajo que puede desempeñar, dificultades para el acceso profesional, se establece diferencias en cuanto a las condiciones contractuales, beneficios como la Seguridad Social y se les priva de pertenecer a organizaciones sindicales.

En la mayoría de los casos, las condiciones de vida de los trabajadores migratorios, no son las más satisfactorias, bajos ingresos, alquileres elevados, prejuicios locales, son los principales problemas a enfrentar.

Comúnmente los trabajadores migratorios se alejan de sus familias del país de origen con la consiguiente disgregación familiar, se pierden los contactos con la comunidad, lo que afecta social y psicológicamente al trabajador migratorio.

## **Información objetiva**

La elaboración y distribución de la información migratoria debería reestructurarse para permitir una mayor eficiencia en las decisiones de los gobiernos y, por sobre todo, una mayor objetividad por parte de las percepciones de la sociedad civil.

Para ello es necesario otorgar una mayor importancia a la variable migratoria en los censos de recolección de datos de entrada y salida de los países; una mejor sistematización de los datos de los registros de residencia de extranjeros y, fundamentalmente, una más estrecha relación entre los tomadores de decisión y los organismos gubernamentales y no gubernamentales productores de análisis migratorios, tal como lo señala el Ing. Raúl Baca Carbo. Sobre esto último, señala Freeman: “Hay serias barreras para la adquisición de información sobre migraciones”... “La barrera más directa para la información sobre migraciones es la escasez y ambigüedad de los datos oficiales” (Freeman, 1995:883).

Se siguen planteando hipótesis sobre los efectos de las migraciones en las sociedades de origen y llegada, sin un suficiente bagaje de investigación científica que las sustente. Todavía es muy poco lo que conocemos sobre el impacto real de las remesas en el desarrollo de los países de origen e, incluso, el verdadero monto de las mismas. Otro tanto pasa con el impacto de las migraciones en los servicios sociales, los mercados de trabajo y la seguridad.

Recién en los últimos años las entidades académicas han comenzado a preocuparse por estructurar programas de investigación que permitan conocer con mayor objetividad el efecto migratorio en las sociedades, tanto en la opinión pública como en los gobiernos.

### **Análisis de las políticas**

En general, cuando se plantea la necesidad de formular una política migratoria, la primera respuesta que se recibe es que hay que hacer una nueva ley.

Esta concepción no sólo se deriva de considerar que la legitimidad emana únicamente del cumplimiento de la norma, sino también que la realidad puede encuadrarse y modificarse a través de leyes. (Héctor Maleta y Mayansky)

La complejidad del fenómeno migratorio no sólo corre el riesgo de la percepción que lo simplifica en prejuicios estereotipados, peor aún, está permanentemente amenazada por la pretensión de manejarla por normas que, muchas veces, son sólo la traducción reglamentarista de dichos prejuicios.

La paradoja es que, pese al hipernormativismo, no se cuenta con pautas claras de funcionamiento. Los funcionarios pueden violar normas por desconocimiento de las mismas.” (Krieger, 1996:5).

La adecuación de la norma debe ser realista en dos sentidos: por un lado, en consideración de las características mismas del fenómeno migratorio que, como ya se vio, son escasamente conocidas y por otro, de las posibilidades concretas que el aparato administrativo tiene para aplicarlas, como acertadamente sostiene el Ing. Raúl Baca Carbo.

Es decir, que la norma migratoria es básicamente la que articula la dinámica migratoria con la capacidad de respuestas institucionales que tiene el gobierno.

La propuesta de normas ideales basadas en el conocimiento empírico del fenómeno, que pretenden imponer lógicas administrativas donde lo que se da son lógicas de mercado, cae inevitablemente en la ineficiencia. La imposición de normas imposibles de aplicar por falta de medios administrativos desemboca en la ineficacia.

La norma que no se ajusta a la realidad del fenómeno que trata y de los medios con que cuenta para actuar, no sólo pierde validez por su inaplicabilidad, sino que muchas veces produce efectos exactamente opuestos a los objetivos deseados. Un ejemplo de esto en el campo migratorio son aquellas normas restrictivas en función de proteger a la mano de obra nacional que, en última instancia, fomentan la competitividad del extranjero frente al nacional, al crear masas de indocumentados.

El indocumentado no sólo se origina por la presión de los factores de expulsión migratoria, o por el deseo o la necesidad de violar la norma que pueda tener el migrante, sino también por la inadecuación y obsolescencia de las normas que se intentan aplicar para impedir la entrada o el asentamiento de los extranjeros.

El sistema normativo migratorio debe ser reformulado y simplificado en base a objetivos de racionalidad global y coherencia entre sus diferentes niveles.

Este último punto es importante si se considera que desde las disposiciones constitucionales, pasando por las leyes, decretos, resoluciones e instructivos, existe una pirámide normativa no siempre coincidente en sus distintos escalones.

Este escalonamiento tiene su máximo nivel y alcance en aquellos principios establecidos en las Constituciones de los países. En ellas se enmarcan los derechos y obligaciones fundamentales del extranjero y, en forma explícita o implícita, la orientación de la política migratoria del país.

Un segundo nivel está representado por las leyes de migraciones, que constituyen la “fuente” más importante para controlar y regular los movimientos migratorios internacionales.

Las leyes migratorias explicitan en su contenido las políticas de migraciones y son el reflejo de las respuestas institucionales a los fenómenos migratorios. Sus principales problemas residen en la posible superposición de diferentes leyes sobre la temática, los vacíos legales y las interpretaciones contradictorias en su instrumentación (SENALDE, 1980:5).

La superposición de la legislación se da en aquellos casos en que la normativa migratoria se va construyendo a través de sucesivas leyes. La acumulación de éstas en el tiempo puede llevar a legislar sobre los mismos temas y no siempre en el mismo sentido. Los vacíos legales se producen a raíz de la falta de respuesta a las situaciones migratorias emergentes. Las interpretaciones contradictorias se generan cuando las leyes no son claras, o bien permiten altos grados de discrecionalidad en su aplicación. Este hecho se agrava en aquellos casos de dispersión institucional, observables en la ejecución de algunas administraciones migratorias (Mayansky, 1982:67).

Con respecto al contenido de la legislación, es interesante destacar la tendencia de ésta a desarrollar preferentemente las obligaciones, prohibiciones o penas al extranjero y, en mucho menor medida, los derechos o beneficios que pueda tener.

A pesar de las diferencias observables en los distintos países áreas básicas tradicionales que abarcan las leyes migratorias. Al respecto, se podría plantear el siguiente ordenamiento como cuerpo inclusivo de los aspectos a considerar:

En primer lugar, es conveniente que una ley plantee, explícitamente, los objetivos de políticas migratorias y los fundamentos políticos, éticos, económicos, sociales y culturales que la orientan. En segundo lugar, y considerando que la mayoría de los países en la actualidad son tanto de emigración como de inmigración, es importante que la ley contemple la situación de los nacionales en el exterior, su protección, la vinculación con los mismos y las facilidades para su retorno, si éste fuera deseado. En tercer lugar, deben considerarse aquellos elementos que hacen a la administración de la inmigración, tales como las categorías de ingreso; las causales de inadmisión; la legalidad del ingreso y permanencia; las infracciones o sanciones, tanto al migrante como a los que lo emplean, alojan o trans-

portan ilegalmente; y los recursos administrativos que permiten recurrir ante la autoridad migratoria.

Un tercer nivel, complementario de las leyes migratorias, es el de la reglamentación de las mismas. De acuerdo a las características que tenga la ley, el “reglamento” de la misma puede servir de nexo con la acción administrativa, o bien de reemplazo en todo lo que la ley no dice o deja en forma indefinida.

Por último, se pueden mencionar las resoluciones administrativas que se dictan para la aplicación de las normas en el ámbito de la ejecución directa de las acciones de los agentes migratorios.

El equilibrio entre estos niveles de normatividad, depende en gran medida de la concepción de la ley, por supuesto, del criterio de quien la aplica. Nos encontramos frecuentemente, con que la acción institucional administrativa sobre las migraciones, se ejecuta a partir de disposiciones tomadas por niveles inferiores del aparato ejecutivo, que están en contradicción con lo que la ley expresa en su fundamento o la Constitución establece en sus objetivos.

Muchas veces el concepto del legislador es el de incluir en la ley todos aquellos elementos, que supuestamente van a regular el tratamiento de las migraciones. Otras veces, se prefiere que la ley tenga sólo un carácter “enunciativo”, dejando la especificación a los reglamentos, decretos o disposiciones administrativas. El punto en el cual ambas posiciones pueden encontrar una conjunción equilibrada es el que facilitará la aplicación transparente y eficiente de la ley.

Si una ley es demasiada cerrada en su formalización, sin dejar espacios de flexibilidad para su aplicación, es muy difícil que el Estado pueda responder con eficiencia a las diversas particularidades que presenta el fenómeno migratorio. A la inversa, si una ley es tan abierta como para dejar su aplicación al arbitrio del funcionario de turno, es muy probable que despeje el camino a la discrecionalidad de quien la ejecuta y, frecuentemente, a la no transparencia de la acción administrativa correspondiente.

La legitimidad política, la información objetiva y la adecuación realista de las normas, son elementos necesarios pero no suficientes para la gobernabilidad migratoria. La eficiencia de la gestión administrativa es fundamental como condición suficiente.

En términos generales, la administración migratoria, necesita una “reinención” al igual que el conjunto de la administración pública. En términos particulares, esa reinención presenta problemas

específicos, tanto por las características mismas de las instituciones migratorias como por el perfil del usuario, en este caso, un extranjero. (Héctor Maleta)

La propuesta debe ir orientada a una mayor satisfacción del usuario, que pasaría por una mayor simplicidad de las estructuras y procedimientos, autonomía de las unidades operativas, confianza y responsabilidad, contacto directo con el administrado-cliente, innovación constante, información y comunicación, capacitación y desarrollo de las personas, orientación de los comportamientos a través de la cultura de la organización, movilización y motivación de los recursos humanos, responsabilidad de los funcionarios por su oficio, administración participativa y despliegue de las energías potenciales del personal (Crozier, 1987).

### **Conclusiones y recomendaciones**

El proceso de integración, dentro de las relaciones que se imponen en el mundo moderno, la dinámica en las formas de inserción en el comercio mundial, el conocimiento y la aplicación de actuales tecnologías en los procesos productivos; las migraciones internacionales adquieren connotaciones especiales, que ameritan ser revisadas de manera permanente; cuyas tendencias deben estar perfectamente armonizadas con los objetivos de desarrollo de los distintos países, promoviendo acuerdos internacionales, binacionales, como la revisión y adecuación de los marcos jurídicos, evitando que las corrientes migratorias den lugar a controversias entre los países.

Formular y aplicar políticas coherentes, exhaustivas, compatibles y transparentes para gestionar con eficacia las migraciones laborales de manera que beneficien tanto a las trabajadoras y los trabajadores migrantes como a los países de origen y de destino.

Garantizar la coherencia entre las políticas de migraciones laborales y de empleo y otras políticas nacionales, habida cuenta de las importantes repercusiones sociales y económicas de las migraciones y con miras a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Formular y aplicar políticas de migraciones nacionales, regionales y multilaterales guiadas por las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos internacionales y acuerdos multilaterales pertinentes relacionados con los trabajadores migrantes.

Promover que las políticas aborden la situación de vulnerabilidad específica a la que se enfrentan algunos grupos de trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores en situación irregular.

Garantizar que las políticas de migraciones laborales integren las cuestiones de género y aborden los problemas y los abusos específicos a los que se enfrentan a menudo las mujeres en los procesos de migración.

Asignar a los Ministerios de Trabajo un papel clave en la formulación, la elaboración, la gestión y la administración de políticas de migraciones laborales a fin de garantizar que se tomen en consideración los aspectos relativos a las políticas de trabajo y de empleo.

Establecer un mecanismo para garantizar la coordinación y la celebración de consultas entre todos los ministerios, autoridades y órganos encargados de las migraciones laborales.

Velar por que las estructuras y los mecanismos específicos con los que cuentan esos ministerios tengan las competencias y capacidades necesarias para concebir, formular y aplicar políticas de migraciones laborales, incluida, cuando sea posible, una dependencia especial dedicada a cuestiones relacionadas con los trabajadores migrantes.

Asegurarse de que los ministerios competentes dispongan de recursos financieros adecuados para aplicar políticas de migraciones laborales; y,

Establecer procedimientos tripartitos para garantizar que las cuestiones relativas a las migraciones laborales se consulten con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La gobernabilidad migratoria podría beneficiarse también con la realización de acuerdos para que la regularización del movimiento de migrantes se asuma por consenso y el cumplimiento del mismo se garantice por el compromiso, tanto de los países de origen como de recepción de personas. Las relaciones migraciones-desarrollo y migraciones para el desarrollo, comercio internacional y medidas para la retención de potenciales migrantes, el proceso de construcción de sociedades multiculturales y poli étnicas, el tráfico de migrantes, las migraciones ilegales, los derechos humanos del migrante, los efectos no deseados de las migraciones, la modernización de las administraciones migratorias y los mecanismos multilaterales sobre el tema.

## Bibliografía

- René Báez-Ecuador Pasado y Presente , “ Hacia un Desarrollo Moderno” , Editorial Alberto Crespo.
- CONADE UMPPA.- Población y Cambios Sociales, Diagnóstico Socio –Demográfico 1987.
- Enrique Coello García, Aspectos Jurídicos e Internacionales de las Migraciones en la República del Ecuador, Editorial O y M, 1985.
- Ramiro Cardona, La Migración Internacional en la Región Andina
- Patricio Carpio Benalcazar – Entre Pueblos y Metrópolis, ILDIS-Coedición ABYA-YALA 1992.
- INEC, Anuario de Migraciones, 2002.
- Los Derechos de los Trabajadores Migratorios, Folleto Informativo No 24-(Naciones Unidas )
- Incertidumbre, Azar e Inequidad ( Informe sobre los Derechos Humanos de los Migrantes) Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración.
- Trabajo del ACNUR en el ECUADOR 1º de enero-31 de diciembre 2003.
- Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 , Decreto No 3301 de 6 de mayo de 1992.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Los Trabajadores Migratorios y sus familiares (Aprobado por la Asamblea General de 1990.
- Decisión 545 (Instrumento Andino de Migraciones Laborales.
- Lelio Marmorá –El Fenómeno Migratorio( XI Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales) 1990
- Nelly Engel Wels-Mujeres sin Refugio (INREDH) enero 2004
- Planes Operativos de Derechos Humanos en el Ecuador 2003-2006, Primera Edición 2003.
- Constitución Política de la Constitución.
- Código del Trabajo
- Ley de Extranjería y su Reglamento
- Ley de Migración