

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Sociología y Estudios de Género
Convocatoria 2016-2017

Tesina para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos

La participación de la sociedad civil en la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana
de 2017 en Ecuador

Silvia Carolina Vásquez Villareal

Asesora: Gioconda Herrera

Lectora: María Mercedes Eguiguren

Quito, septiembre de 2018

Dedicatoria

A mis padres, por su esfuerzo y dedicación, que me han permitido soñar y crecer cada día. Para ellos todos mis logros, son y serán siempre mi fortaleza.

Tabla de contenido

Resumen	V
Agradecimiento	VI
Introducción	1
Capítulo 1	4
Participación de la sociedad civil en la construcción de la legislación migratoria y las.....	4
políticas públicas	4
Capítulo 2	15
Antecedentes de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.....	15
Capítulo 3	23
Las Organizaciones de migrantes en el Ecuador	23
Capítulo 4	29
La participación de la sociedad civil y la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad...33	
Humana	29
Conclusiones	44
Lista de referencias	48

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Silvia Carolina Vásquez Villareal, autora de la tesina titulada “La participación de la sociedad civil en la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2018



Silvia Carolina Vásquez Villareal

Resumen

En el año 2017 el Ecuador adopta la Ley Orgánica de Movilidad Humana, instrumento legal con que se busca proteger y garantizar los derechos de las personas en movilidad humana de acuerdo a los principios contenidos en la Constitución del año 2008.

Dentro del presente trabajo se analiza el grado de participación que tuvieron las asociaciones de migrantes en la construcción de esta nueva Ley, tomando en consideración que las asociaciones de la sociedad civil se conforman con el objetivo de representar a diferentes colectivos y promover sus derechos y necesidades. Los principales hallazgos se los obtuvo a partir del análisis de las Actas de las sesiones de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional. Además se realizaron varias entrevistas a miembros de la Asamblea y miembros de la sociedad civil.

Este trabajo llega a la conclusión de que hubo una participación segmentada de la sociedad civil, pues ciertos grupos como el caso de migrantes ecuatorianos retornados y asociaciones a favor de refugiados fueron los más escuchados dentro del proceso de construcción de la Ley, dejando a otros grupos de la sociedad civil de lado.

Agradecimiento

A Gioconda Herrera, por su apoyo y confianza que me permitieron concluir este proceso de aprendizaje.

A Alexis y Carolina por su amistad y ayuda incondicional.

Introducción

La Constitución ecuatoriana del año 2008 se caracteriza por ser una norma garantista que acoge derechos y garantías para las personas migrantes que no constaban en Constituciones anteriores. Así, de acuerdo a varios autores en este texto normativo se establece a la migración como un derecho y se elimina la categoría discriminatoria de *ilegal* (Valle 2009, 12). La Constitución además, a través del artículo 416, “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad humana de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La inserción de derechos específicos para las personas migrantes en esta Constitución es el resultado, por un lado, del crecimiento de la migración de ecuatorianos que se produjo a finales del siglo anterior a España y Estados Unidos principalmente. En efecto, de acuerdo a Cortés (2009, 208), el Ecuador experimentó en el año 2000 la curva más alta de migración con un saldo migratorio de 175.922 ecuatorianos. Para el 2005, medio millón de personas en España procedían del Ecuador. La emigración de ecuatorianos obligó al Estado ecuatoriano a adoptar ciertas políticas migratorias que resultaban necesarias para salvaguardar los intereses de los migrantes dentro y fuera del país. Después del 2008, sin embargo, con el advenimiento de la crisis económica en los países de destino, el fenómeno del retorno empieza a surgir con fuerza entre los migrantes y será parte de las inquietudes del Estado en la formulación de políticas y la nueva legislación.

Por otra parte, en los primeros años de la década del 2000 empieza a llegar mucha población colombiana a Ecuador en calidad de solicitantes de refugio. Además, las nuevas políticas migratorias adoptadas en el Ecuador a partir de la Constitución como es la política de libre entrada sin visado ha significado el incremento de la inmigración en el país. Para el año 2010, el Ecuador empieza a recibir a migrantes de varias nacionalidades pero mayoritariamente de América Latina como es el caso de ciudadanos colombianos, cubanos, haitianos y venezolanos. También se evidencia el ingreso de ciudadanos provenientes del África (Freier, 2014).

La Ley Integral de Movilidad Humana que se aprueba en 2017 surge entonces en un contexto de movilidad particular en el país. Por un lado, están los derechos consagrados en la

Constitución que el Estado debe volver efectivos a través de la actualización de una Ley. Por otro lado, están los crecientes flujos inmigratorios al país. Por último, los emigrantes ecuatorianos en el extranjero han empezado a regresar al país y reclaman derechos desde su condición de retornados.

Domenech (2008) señala que una de las características de las últimas décadas en América Latina ha sido la inserción de la sociedad civil en los debates sobre las migraciones. A partir de la década de los años noventa la participación de la sociedad civil se vuelve notable y se le reconoce como un actor fundamental en el diseño de políticas públicas. En el caso del Ecuador, se ha podido identificar un crecimiento de asociaciones de migrantes tanto de migrantes ecuatorianos retornados como extranjeros que buscan un espacio donde expresar sus demandas, necesidades y exigir derechos.

Todos estos antecedentes justifican la necesidad de crear una normativa de movilidad humana integral, que abarque todas las dinámicas de la migración y movilidad actual y que concuerde con los principios y garantías contenidos en la Constitución, tomando en cuenta que para el año 2008 se contaba con la Ley de Extranjería que databa de la década de los años setenta y entraba en contradicción con los derechos ahora reconocidos.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana se promulgó el 06 de febrero de 2017, después de un largo proceso de construcción. Dentro de su preámbulo se establece la necesidad de contar con una legislación que abarque de forma integral los preceptos constitucionales sobre derechos y obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana. El aspecto más importante que se propone esta Ley es la supremacía de las personas como sujetos de derechos.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar la participación de la sociedad civil en la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, enfocándose en si sus peticiones y demandas fueron escuchadas e incorporadas en el texto final de la Ley, partiendo de la idea de que la participación de la sociedad civil era fundamental para representar los intereses de las personas de acuerdo a su estatus migratorio. Además, la participación de la sociedad civil podía resultar una herramienta fundamental para que el poder legislativo pueda conocer de cerca las demandas de los diferentes grupos. Para lograr este objetivo he dividido a la presente tesina en tres secciones. En la primera sección se abordarán los conceptos teóricos que guiarán

la investigación, partiendo del concepto de sociedad civil y la importancia de su participación en la creación de políticas que traten sobre sus derechos. En una segunda parte se analizarán los antecedentes de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, desde la migración de ecuatorianos al exterior, la llegada de nuevos flujos migratorios al Ecuador, culminando con los antecedentes legislativos en el país. En el último capítulo se estudian las organizaciones de la sociedad civil que han surgido en el Ecuador de acuerdo al estatus migratorio de sus integrantes; seguido del análisis documental de las actas de sesión de discusión del proyecto de Ley en la Asamblea Nacional con la finalidad de conocer cuáles fueron las asociaciones civiles que intervinieron en esta discusión. Además se analiza cuáles fueron los puntos de encuentro y las tensiones entre la sociedad civil y el Estado en este proceso.

En términos metodológicos esta investigación revisó veinte y cuatro actas de las sesiones de discusión del proyecto de Ley en la Asamblea Nacional con el fin de identificar los temas abordados en estas reuniones, los actores involucrados y las peticiones u observaciones que tuvieron respecto de la Ley. Este análisis se complementó con cinco entrevistas a informantes claves: asesores, asambleístas, activistas por los derechos de los migrantes, quienes permitieron conocer más a fondo los puntos de desencuentro entre la sociedad civil y el estado respecto a los puntos tratados en el proyecto de Ley.

Capítulo 1

Participación de la sociedad civil en la construcción de la legislación migratoria y las políticas públicas

Este capítulo presenta algunas reflexiones sobre cómo se ha posicionado la necesidad de una participación de la sociedad civil migrante en la elaboración de políticas y legislación migratoria en América Latina. En primer lugar, partimos de una definición de lo que entendemos por sociedad civil a partir del punto de vista de varios autores y su rol en la definición de políticas. Luego nos centramos en cómo surge, a partir de los años 1990 en América Latina, el llamado a una participación activa de la sociedad civil migrante en el concierto internacional y en los espacios multilaterales de discusión de las políticas migratorias. Finalmente se pasa revista a algunos autores que resaltan la importancia de esta participación en el contexto ecuatoriano.

1.1. El concepto de sociedad civil

Para lograr entender el concepto de sociedad civil y la importancia de su participación en la creación de políticas, partiremos del concepto de Walzer (2010), el autor establece “Las palabras sociedad civil designan tanto el espacio de la asociación humana no coaccionada como el conjunto de redes relacionales (formadas en aras de la familia, la fe, el interés y la ideología) que llenan ese espacio” (Walzer 2010, 177).

Walzer (2010) en su teoría sobre la sociedad y la política expone que en la actualidad existe una crisis de la sociedad civil. “Cada vez más, la vida asociativa de los países capitalistas y socialdemócratas avanzados parece encontrarse en una situación de riesgo. Los publicistas y predicadores nos advierten de la existencia de una atenuación continuada de la cooperación cotidiana y de la amistad cívica” (Walzer 2010, 178).

Por último Walzer (2010) relaciona a la sociedad civil con el concepto de “vivir bien”, al respecto nos dice: “Vivir bien es ser políticamente activo, colaborar con nuestros conciudadanos, determinar colectivamente con ellos nuestro destino común, pero no por el proyecto final que deseemos determinar, sino por el esfuerzo colaborativo mismo, en el que encuentran expresión nuestras capacidades superiores como agentes racionales y morales”.

El cuadro que compone esta imagen es el de unas personas que se asocian y se comunican libremente entre sí, formando y reformando grupos de toda clase, no en intereses de una formación particular en sí (familia, tribu, nación, religión, comuna, hermandad, grupo de interés o movimiento ideológico), sino por la sociabilidad misma: porque, antes que políticos o económicos, somos seres sociales por naturaleza (Walzer 2010, 188).

En definitiva, para Walzer (2010) *en una versión ideal*, la sociedad civil es un escenario de escenarios, esto por la diversidad de sociedades civil que existen y además que ninguna de ellas es preferente. Además, este autor nos recuerda que los teóricos de la sociedad civil tienen una visión más realista, esto significa que para ellos siempre existen conflictos dentro de las sociedades civiles.

Llancar (2007), por su parte, también propone un concepto de sociedad civil, “aquellas formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades” (Llancar 2007, 182).

Según Acotto (2003) se entiende a la sociedad civil como organizaciones conformadas por las personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales, grupales o colectivas.

En el marco de las Ciencias Sociales, uno de los conceptos más difíciles de aprehender y definir ha sido el de sociedad civil, ya que éste involucra una gama bastante diversa de actores y elementos. Hoy en día la idea de sociedad civil remite a la parte de la sociedad que no se encuentra en el ámbito de la política formal, asimismo, evoca a un conjunto de redes de ciudadanos que trabajan temas concretos desde la esfera civil y social (Acotto 2003, 23-24).

Por su parte, Villaseñor Gómez (2009) señala que la sociedad civil debe caracterizarse por ser un espacio de diversidad de actores, con la construcción de los derechos y deberes de la ciudadanía como eje central, y en la que las organizaciones se definen por ellas mismas y no por ser oposición. El eje central de su relación con los actores políticos y gobernantes es la autonomía. El quehacer de la sociedad civil es ser impulsora de una cultura en la que los valores democráticos son una forma de convivencia entre la sociedad, autoridades y partidos políticos. La sociedad civil es un espacio para conseguir que se respeten los derechos individuales y colectivos bajo un criterio de diversidad y de pluralidad. La sociedad civil es

parte de lo público, un espacio donde se construye lo común para garantizar la coordinación de actores buscando siempre el bien común.

Para Ros (2008) la sociedad civil y su concepto se ha convertido en uno de los temas más discutidos en los campos de la filosofía y la política, el autor resalta el pensamiento de Alexis Tocqueville.

De un modo general, pueden distinguirse, dos modelos o tipos ideales en la concepción moderna de sociedad civil: uno, que enfatiza la necesidad de limitar el poder del Estado y confía en la competencia de la sociedad para regularse así misma; y otro que, desconfía de la capacidad de la sociedad para autogobernarse e insiste en el papel central del Estado para conseguir integración social y la realización comunitaria del proyecto político (Ros 2008, 207).

La primera de las concepciones de la sociedad civil se basa en una corriente liberal, es decir, la sociedad civil comprende relaciones sociales, intereses privados y derechos fuera del Estado. La segunda concepción de sociedad civil trata de superar la idea de la sociedad como individualista, burguesa y conflictiva.

En este punto me parece pertinente mencionar una cita de Alexis de Tocqueville (2008) sobre lo que él consideraba que la sociedad civil debía ser, después de su viaje a América en 1831 en comparación en lo que sucedía en ese entonces en Francia, época en la cual la monarquía estaba por desaparecer.

Concibo entonces una sociedad en la que todos, mirando la ley como obra suya, la amen y se sometan a ella sin esfuerzo; en la que, al considerarse la autoridad del gobierno como cosa necesaria y no como divina, el respeto que se otorgue al jefe del Estado no constituya una pasión, sino un sentimiento razonado y tranquilo (Aguilar 2008, 75).

En el pensamiento de Tocqueville no existe una separación entre Estado y sociedad civil porque es la ciudadanía que a fin de poder convivir pacíficamente no renuncia a su libertad sino que la limita a someterse a Leyes que las acepta libre y voluntariamente. En ese sentido la democracia se complementa con el ideal republicano de sometimiento de toda forma de poder a la Ley la que como se dijo es auto impuesta es producto de una reflexión racional y de una construcción colectiva.

Después de haber revisado varios conceptos de sociedad civil considero que el más oportuno para el desarrollo de esta tesina es el concepto de Tocqueville, que no entiende a la sociedad civil como un ente abstracto y desarticulado sino como un grupo de personas racionales, críticas que buscan el bien común a partir de su reconocimiento como seres libres e iguales en valor y derechos, de ahí que propone una sociedad civil activa, crítica que no se limita únicamente a la elección de representantes sino que acompaña su labor de manera propositiva.

1.1. Participación de la sociedad civil migrante

Para Restrepo (2001) la participación de la sociedad civil “se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad civil para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas” (Restrepo 2001, 246).

La participación ciudadana se refiere a las posibilidades que los ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales tienen de incidir en las políticas públicas, sin pasar necesariamente por la democracia representativa, los partidos políticos, las prácticas clientelistas o la organización gremial. La participación ciudadana se invoca para asuntos económicos, administrativos y políticos (Restrepo 2001, 245).

Con Restrepo partimos de un primer concepto de participación de la sociedad civil de forma general, como un mecanismo impulsado por parte de los ciudadanos para poder influir en las decisiones estatales.

Para Llancar (2007) “Se entiende como participación la acción colectiva de los actores sociales e institucionales, de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública en las esferas territoriales” (Llancar, 2007: 181). Para el autor la participación de la sociedad civil implica que exista más democracia, tratando de que existan acuerdos o al menos un tipo de convergencia entre derechos e intereses.

Desde inicios del Siglo XXI la migración internacional ha llegado a ser uno de los temas más tratados dentro de la agenda mundial. Así también, en nuestra región han surgido varios cambios sobre las políticas migratorias internacionales. De acuerdo a Mármora:

La idea de corresponsabilidad y la búsqueda de consenso entre países de origen y llegada se convierten en las principales directrices de las políticas migratorias, lo cual se constata en el

incremento de acciones bi y multilaterales frente a la unilateralidad que han asumido tradicionalmente las políticas migratorias (Mármora 2003, 47).

Una de las características de estos años es la inserción de la sociedad civil en el debate sobre las migraciones internacionales y políticas migratorias. Como lo señala Domenech (2008), a partir de la década de los noventa la participación de la sociedad civil se vuelve notable, especialmente, se las reconoce como los actores principales en el diseño de políticas públicas.

A partir de la inauguración de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, algunas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a participar en calidad de observadores de los encuentros anuales organizados por los Estados sudamericanos junto a organismos internacionales como la OIM (Domenech 2008, 62).

Es decir, en un primer momento las organizaciones internacionales potenciaron esta inclusión de la sociedad civil en el debate de las migraciones internacionales, pero las organizaciones sociales también han ido creando su propio espacio para discutir y muchas veces poner resistencia a ciertas decisiones adoptadas por los Estados Nacionales.

En efecto, tal como señala Magliano (2011) a partir de las últimas décadas del siglo XX la migración a nivel mundial ha adquirido nuevas dimensiones tanto de exclusión como de inclusión de personas, es así como distintas organizaciones de la sociedad civil emergen como actores sociales relevantes en la discusión de asuntos migratorios.

En América Latina, el resurgimiento de la “sociedad civil” como actor político relevante se produce en el marco de las transiciones democráticas en los años ochenta, hecho que pone manifiesto por qué las representaciones sobre sociedad civil que han alcanzado lugares predominantes en los vocabularios públicos a nivel mundial están en general asociadas a las ideas de democracia y modelos de sociedad vigentes en Estados Unidos y Europa (Magliano 2011, 8).

Para Magliano (2011) las organizaciones de la sociedad civil surgen como respuesta a las diversas realidades y políticas migratorias del mundo de hoy. Es decir, “las organizaciones de la sociedad civil formulan demandas a los Estados y a los organismos internacionales a partir de un enfoque basados en los derechos humanos, reconociendo las asimetrías sociales...” (Magliano 2011, 9).

Magliano (2011) demuestra como la participación de la sociedad civil no surge solamente en América Latina sino se trata de un fenómeno mundial que se consolida en la década de los noventa, caracterizándose por la participación de actores políticos: Este es el caso del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas, la Organización Internacional para las migraciones, la Secretaría General Iberoamericana, la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales. Además señala que el Informe de la GCIM demuestra que si bien aún los gobiernos nacionales son los principales protagonistas de las migraciones internacionales, la sociedad civil y diferentes organizaciones también han contribuido a la formulación de políticas migratorias.

La SEGIB, siguiendo también esta premisa, establece que “para dar cumplimiento a los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobiernos en el ámbito migratorio, sus acciones deben orientarse a promover una convergencia programática entre los distintos actores nacionales e internacionales relevantes, incluida la sociedad civil” (Magliano 2011, 10).

Un punto muy importante que destaca Magliano es que al referirse a la sociedad civil, es necesario destacar la heterogeneidad de esta, debido a la diversidad de actores que intervienen dentro de esta categoría, como es el caso de iglesias, asociaciones de derechos humanos, organizaciones de migrantes, incluso redes académicas. Los grupos antes mencionados no necesariamente trabajan en conjunto, ni participan del mismo modo o están exentas de controversias entre ellas, pero comparten una característica en común, la participación de la sociedad civil se vuelve necesaria para lograr la gobernabilidad de la migración (Magliano, 2011).

Las crecientes demandas de intervención de la sociedad civil por parte de diversos actores políticos de carácter nacional, regional y global se sostiene, de modo principal, en el hecho que “la sociedad civil tiene un rol esencial en el desarrollo de la gobernabilidad de la migración. El acercamiento entre la sociedad civil y los gobiernos materializado en el desarrollo de programas y actividades conjuntas, así como en la conformación de mesas nacionales, foros y procesos regionales de consulta es de fundamental importancia para avanzar en la agenda migratoria de Iberoamérica” (Magliano 2011, 14).

Así mismo, Domenech (2008) sobre la “ciudadanización de la política migratoria” señala que

se lo entiende como un proceso sociopolítico resultante de las diversas formas de intervención que desarrollan tanto los estados como organizaciones internacionales, y además de las diferentes estrategias de participación que ha implementado la sociedad civil.

En términos de política migratoria, la ciudadanía estaría dando cuenta de dos hechos íntimamente articulados: por un lado, la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los inmigrantes como a los emigrantes (Domenech 2008, 54).

Es decir, de acuerdo a estos dos autores, estaríamos viviendo un ambiente a nivel internacional de mayor participación de la sociedad civil, fomentado por ciertas organizaciones a nivel mundial pero también por un empoderamiento de ciertas asociaciones de migrantes que están exigiendo esta participación.

1.3. La relevancia de la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas

Butcher García- Colín (2013) sostiene que la participación de los grupos sociales ha sido indispensable en los Estados para la promoción y gestión de bienes colectivos.

Lo que se ha observado en la modernidad es que existe una fuerza contundente y específica en los países que tienen sociedades participativas. Cuando la sociedad civil es capaz de organizarse para bien, los logros suelen ser impresionantes, ya que el simple hecho de asociarse con otros, generalmente alrededor de una causa, permite el libre flujo de las ideas además de su comparación y análisis. Así, los cambios producidos provienen de la reflexión grupal y la participación activa de los individuos, los cuales, en la búsqueda de metas que benefician a la comunidad, muchas veces logran cambios reales y positivos más allá de los gobiernos (disponible en: <http://www.psm.org.mx/la-importancia-de-la-participacion-social/> consultado el 01 de diciembre de 2017).

Entonces, la participación de la sociedad civil es fundamental para que los reclamos y necesidades de la sociedad sean escuchados e incorporados a las políticas públicas o a las decisiones que se toman por parte del Gobierno.

Así mismo, Méndez, López y Uceda (2014) señalan que la principal importancia de que exista participación social es la integración y cohesión social. “Las iniciativas para crear una gobernabilidad mundial más inclusiva y responsable afronta algunos retos principales, entre los que podemos destacar la necesidad de aumentar el pluralismo, como vía necesaria para ampliar los espacios destinados a grupos ajenos a las instituciones oficiales de los Estados” (Méndez, López y Uceda 2014, 331).

Centrándose específicamente en temas de migración, Pérez Rúaless (2010) en su análisis sobre las demandas frente a las políticas públicas sostiene que para que los migrantes y personas en situación de movilidad humana puedan hacer efectivos sus derechos, no solamente es necesario contar con el reconocimiento de los países tanto de emisión como de recepción, sino a su vez es necesario contar con políticas públicas que fomenten la participación de los actores que se encuentran involucrados en estos procesos.

En la actualidad existen alrededor de 200 millones de migrantes alrededor del mundo, los cuales normalmente son actores pasivos, por tanto poco o nada se hace en las instancias de gobierno para su involucramiento en actividades de gestión, producción y reproducción económica, tecnológica, social y cultural que les beneficie a ellos y a sus familias (Pérez Rúaless 2010, 40).

Como lo señala la autora, existe un debate actual sobre la legitimidad de los procesos de participación de los migrantes, tomando en cuenta que la participación sigue siendo de suma importancia en temas relacionados con la movilidad humana especialmente por las distintas posturas que se manejan y para la solución de problemas.

A pesar de que las políticas públicas tienen limitaciones frente a la complejidad de la realidad es necesario que los migrantes (asociados o no), como actores centrales que viven directamente los efectos de la implementación o no de políticas, participen en los procesos de construcción de las mismas, para que sean políticas deliberadas del Estado sino que sean construidas desde abajo donde, además del fortalecimiento, se busque la organización de los migrantes (Pérez Rúaless 2010, 41).

Pérez Rúaless (2010) dentro de su investigación concluye que los Estados deben flexibilizarse y adecuarse a los nuevos acontecimientos mundiales, especialmente a lo que a movilidad humana concierne. Aún en la actualidad se puede evidenciar que las políticas migratorias a

nivel mundial son de corte securitista, es decir, ponen demasiado énfasis en el control de fronteras, por lo que se vuelve necesario implementar políticas migratorias integrales que se encuentren acorde a los actuales movimientos migratorios.

Es indispensable que las políticas públicas en torno al fenómeno migratorio aborden al fenómeno de manera integral no solo desde la perspectiva económica, que incluyan la participación de los actores involucrados, es decir millones de personas que son parte de la ciudadanía transnacional, que exista la doble dimensión desde el Estado emisor y receptor y en cada caso, coherencia entre las políticas de emigración-inmigración y migración internacional-migración interna (Pérez Rúaless 2010, 51).

La autora demuestra la importancia de la participación de la sociedad civil a partir de las entrevistas que realiza a la comunidad ecuatoriana en Valencia, pues Pérez Rúaless (2010) demuestra con su estudio que la comunidad ecuatoriana tiene demandas hacia el gobierno español, al gobierno ecuatoriano e incluso, en ese momento, a la ahora extinta Secretaría Nacional del Migrante. En general, los migrantes solicitan a estas instancias manejar los problemas relacionados con la migración de una manera más participativa y que se tomen en cuenta las propuestas de la gente.

Por último, con la finalidad de entender la importancia de la participación civil en la elaboración de políticas migratorias, me parece importante citar a la “Carta Abierta a la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y a los Gobiernos de la Región en el Marco de la XIII CSM” llevada a cabo en Cartagena, el día 3 de diciembre de 2013.

Consideramos que resulta imprescindible establecer espacios institucionales y formales de participación de las organizaciones de la sociedad civil, tales como, organizaciones de migrantes, organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales, organizaciones de trabajadores y sindicatos, academia, centros de investigación, organismos eclesiales, entre otros. Ello permitirá oír las voces de todos los actores sociales y políticos que participan en el debate, la elaboración, implementación y evaluación de las políticas migratorias en los países de la región y en espacios subregionales. También el dialogo entre el Estado y la sociedad civil permitirá tener una visión más integral sobre las realidades de la población migrante, el impacto en sus derechos de las políticas y las prácticas, y por lo tanto de los retos y tareas pendientes (Disponible en: <http://csm-osumi.org/xiii-conferencia-suramericana-sobre->

[migraciones-cartagena-colombia](#), consultado el 05 de diciembre de 2017).

Dentro de esta misma Carta, las organizaciones sociales señalan que a nivel regional todavía no se han implementado mecanismos para que la sociedad civil participe de manera permanente e institucionalizada en la creación de políticas.

Las reflexiones presentadas dentro de este capítulo serán la base del análisis del proceso de construcción de Ley de Movilidad Humana y el grado de participación que tuvo la sociedad civil, especialmente se analizará las peticiones realizadas por las organizaciones civiles y la atención que la Asamblea les dio a estas solicitudes.

Los autores citados dentro de este capítulo concuerdan que la participación de la sociedad resulta imprescindible en la construcción de normas, sobre todo si se quiere lograr leyes más inclusivas orientadas a la satisfacción de derechos de grupos vulnerables, tomando en cuenta que en la mayoría de casos los intereses de los migrantes se contra ponen a los intereses que persigue el Estado.

Para terminar, Burbano (2015) resalta la importancia de las iniciativas asociativas de migrantes ya sea en el país de destino o en su país origen. El mismo estado ecuatoriano reconoce el derecho a asociarse dentro de su Constitución.

Actualmente existen varias asociaciones de migrantes ecuatorianos como Lactacaru, Asociación de Migrantes Retornados de Esmeraldas, Asociación de Migrantes Retornados del Austro, Asociación de Migrantes Retornados en Chimborazo entre otros, más adelante se estudiará su participación en los debates del Proyecto de Ley de Movilidad Humana.

En el Ecuador también se han creado asociaciones de inmigrantes como AHRE, una asociación Haitiana en el Ecuador, y la Comunidad Haitiana en el Ecuador, las cuales principalmente se dedican a brindar asesoría a ciudadanos haitianos en condición de vulnerabilidad que se encuentran residiendo en el Ecuador y tienden a incentivar la participación de sus compatriotas (Burbano, 2015).

En el tercer capítulo de la presente tesina se evidenciará qué grupos fueron escuchados en los debates del proyecto de Ley y en qué medida sus inquietudes y necesidades fueron tomadas en

cuenta en el texto final de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Capítulo 2

Antecedentes de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

El objetivo del presente capítulo es estudiar los antecedentes que motivaron la formulación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, es por esto que primeramente se abordara la migración en el Ecuador tanto de ecuatorianos que salieron al exterior, como los nuevos flujos migratorios que llegan a nuestro país especialmente de Latinoamérica, partiendo de la idea de que tanto emigrantes como inmigrantes necesitan que sus derechos sean reconocidos y recogidos en una normativa. Segundo, se estudiarán las políticas migratorias en la región andina y en el Ecuador, demostrando cómo estas políticas han ido cambiando y se han ido acoplando a los nuevos flujos migratorios de cada país. Por último, se abordará la nueva Constitución ecuatoriana del 2008 y las nuevas políticas que el Ecuador acogió a partir de esta nueva norma.

2.2. Flujos y olas migratorias en el Ecuador

Migración de ecuatorianos al exterior

Previo al análisis de la participación en la construcción de la Ley de Movilidad Humana ecuatoriana es necesario mencionar algunos acontecimientos históricos que han marcado la migración ecuatoriana.

En un primer momento, la emigración hacia Estados Unidos y Europa caracterizó al Ecuador como un país emisor de migrantes, debido al gran número de migrantes ecuatorianos que residen en el exterior. Las políticas migratorias ecuatorianas ponían énfasis en la protección al migrante ecuatoriano que se encontraba fuera del país y por otro lado en el migrante que decidía retornar.

De acuerdo con Gratton (2005), en el año 2000 salieron más de 560,000 personas del Ecuador, el número más alto de salida de ecuatorianos registrado en la historia. Si bien en el pasado el destino preferido por los ecuatorianos era Estados Unidos, en el año 2000, España se vuelve el nuevo país de destino de migrantes que deseaban mejorar sus condiciones económicas.

Las salidas a España se dispararon de menos de 5,000 al año, a principios de los 90, a 150,000 el año después del 2000. En 1995, el 65% de los ecuatorianos que dejó el país fue a Estados Unidos. Entre ese año y 2000, en contraste, el 53% fue a España y solo el 30% a Estados

Unidos (...). Los resultados finales son evidentes en el rápido crecimiento de una comunidad de inmigración ecuatoriana en España. A fines de 1999, solo alrededor de 13,000 ecuatorianos tenían su residencia permanente en España (Gratton 2005, 43).

De acuerdo con Acosta, López y Villamar (2005) a partir del año 2000 al año 2005 más de un millón ecuatorianos abandonaron el país y existen datos que señalan que más de tres millones de ecuatorianos viven actualmente en el exterior. “Las razones de emigración se explican por los efectos de la crisis, así como por otras muchas causas, algunas de ellas que podrían encontrarse en las estrategias de supervivencia y/o acumulación desplegadas por amplios segmentos de la población que encontraron en las mismas remesas una razón suficiente para emigrar” (Acosta, López y Villamar 2005, 228-229).

La migración de ecuatorianos al exterior tuvo una influencia directa en la creación de políticas migratorias. Entre los años 2000 y 2006 el gobierno ecuatoriano intenta institucionalizar una política migratoria basada en la protección a los migrantes ecuatorianos.

Con el gobierno de Rafael Correa, la migración y las políticas que versan sobre esta materia van ganando un mayor espacio a comparación con gobiernos anteriores y se lo ve reflejado en las instituciones gubernamentales que se crearon con el objetivo de atender las necesidades de los migrantes. No solamente se crean instituciones dentro del país, también se abren oficinas para los ecuatorianos en el exterior, ubicando a estas oficinas en las principales ciudades receptoras de migrantes ecuatorianos.

El gobierno de Rafael Correa buscó la inclusión de los ecuatorianos que se encontraban en el exterior instaurando programas como Plan Retorno, luego Plan Bienvenidos a Casa, se promovieron los derechos políticos de los migrantes que se encontraban fuera.

Las consignas del Plan Retorno que luego será llamado Plan Bienvenidos a Casa, concuerdan con esta visión de la migración en la cual el país de origen es el hogar al que deben regresar los migrantes. *Estamos arreglando la casa para que vuelvan, para que nadie más tenga que salir forzado*, es uno de los lemas de este proyecto (Herrera 2011, 189).

2.2. Ecuador como país receptor de migrantes

Si bien el Ecuador se caracterizaba por ser un país emisor de migrantes, durante la última década, especialmente a partir de la política de puertas abiertas, se convierte en el destino de varios migrantes de la Región y de otros continentes.

El Ecuador no ha sido un país con importante tradición inmigratoria. Sin embargo, el incremento de la movilidad de la población en general también significó un incremento en la llegada de población extranjera en el país. Así, según el censo de 1990 había en Ecuador 65 147 extranjeros mientras que en el 2001 se contabilizó 104. 130 (FLACSO ANDES 2008, 83).

Como lo establece Freier (2014) la migración Sur- Sur es bastante dinámica y en los últimos años se ha desarrollado una migración hacia Sur América desde Asia, África y el Caribe. La diferencia de ingresos entre los países emisores y receptores en la migración sur-sur es mucho menor y el costo del viaje es aún más caro, pero el incremento en este tipo de migración se puede explicar mediante las políticas de acceso que han instaurado algunos países de América Latina como es el caso de Ecuador.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el año 2015 el Ecuador recibió 1,5 millones de extranjeros, es decir, 47,5% más de lo que recibió en el año 2010, “De acuerdo a los datos, de los extranjeros que ingresaron al país el 57,5% son hombres y el 42.5% mujeres. El 37,3 % llegó de Colombia, seguido por 28,9% de Estados Unidos y el 9,41% de Perú” (INEC 01 de septiembre de 2017).

En el año 2008 el entonces presidente Rafael Correa tomó la decisión de eliminar el requerimiento de visa para todas las nacionalidades con una visa de turista de noventa días. Los datos mostraron el ingreso de migrantes asiáticos, africanos y provenientes del Caribe, especialmente de haitianos y cubanos.

Tabla 1. Migración Neta a Ecuador a partir de la eliminación de la visa

Region	Country	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Africa	Eritrea*	0	0	0	0	0	-2	0	236	398	632
Africa	Ethiopia*	2	8	0	0	0	2	21	132	144	309
Africa	Kenya*	-6	-18	-5	2	8	1	5	198	82	267
Africa	Nigeria*	2	1	5	4	3	3	34	247	133	432
Africa	Somalia*	0		0	2	0	0	0	16	54	72
											1,712
Asia	Afghanistan*	-2	-175	-38	-22	-4	3	4	44	4	-186
Asia	Bangladesh*	-2	4	5	-8	6	1	54	214	276	550
Asia	China*	-36	184	379	16	353	359	7,240	723	551	9769
Asia	Nepal*	4	20	40	-24	-5	-8	41	158	114	340
Asia	Pakistan*	7	30	15	-3	9	32	43	205	221	559
											11,032
Caribbean	Cuba	-360	670	669	225	295	-33	1,013	3,967	2,030	8476
Caribbean	Haiti	-11	31	-8	-2	1	-7	83	696	511	1294
											9,770

Fuente: (Freier 2014, 12)

De acuerdo a datos de la ACNUR, para el año 2016 el Ecuador es el país que más refugiados acoge en América Latina, existen alrededor de 58.000 personas refugiadas en el Ecuador, la mayoría proveniente de Colombiana. (ACNUR, <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/ecuador/>, consultado el 16 de marzo de 2018).

El Ecuador entonces ha pasado de ser un país emisor de migrantes a ser un país que también acoge a personas de diversas partes del mundo y con diferentes estatus migratorios. En este caso ya no solamente resulta importante adoptar políticas que resguarden los intereses de ecuatorianos que residen en el extranjero, sino a su vez crear políticas que protejan los derechos de los migrantes que llegan al Ecuador de acuerdo a los principios constitucionales, tomando en cuenta que cada grupo tendrá una necesidad en específico.

2.3. Políticas migratorias: Región Andina y Ecuador

Como lo establecen Araujo y Eguiguren (2009), en la región andina durante las últimas dos décadas las migraciones se han diversificado, tanto en los perfiles de los migrantes, como en los puntos de partida y de llegada.

Esto evidencia procesos sociales más complejos y múltiples implicaciones. Una de estas

implicaciones ha sido la creciente politización del tema migratorio, que se manifiesta en la prioridad que ocupan las migraciones internacionales en los debates gubernamentales, en las agendas internacionales y en los organismos de defensa de los derechos humanos; entre otros espacios (Araujo y Eguiguren 2009, 2).

Las autoras realizan un análisis de la normativa sobre migración en la región andina, sobre la cual destacan dos elementos característicos, primero el aumento de las migraciones en la región, especialmente las que tiene como destino Estados Unidos, que logra su auge a partir de 1960, segundo la ola migratoria latinoamericana hacia Europa a partir de 1990.

En el caso ecuatoriano, en una etapa anterior a 1999, las principales directrices de regulación de los flujos migratorios vienen dadas por la Ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971. Ambos instrumentos corresponden a un contexto que predominaba en gran parte de la región: el de aplicar la llamada Doctrina de Seguridad Nacional – abordada ya en el acápite de Bolivia. Estas leyes rigen en el ámbito migratorio sin mayores cambios hasta finales de la década de 1990. En 1998 se estipula en la nueva Constitución Política el derecho al voto para los ecuatorianos en el exterior, derecho que en 2002 entra en vigencia a través de una modificación de la Ley de Elecciones aprobada por el Congreso Nacional (Araujo y Eguiguren 2010, 6).

A partir del año de 1988 se incrementan los proyectos de ley en materia migratoria en el Ecuador, pero casi todos se enfocan en migración irregular y al tráfico y trata de personas. Con la ola migratoria hacia España en el año 1999, los proyectos de ley migratoria se empiezan a enfocar en los migrantes ecuatorianos que se encuentran en el exterior. “Por otro lado a partir del 2006 se observa la presencia del tema migratorio en instrumentos de planificación de política nacional a largo plazo, tales como el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX 2020 o el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007-2010” (Eguiguren 2009, 6).

Eguiguren y Araujo (2009) muestran como las políticas de la región Andina, en especial del Ecuador van respondiendo a otros momentos marcados por la diversificación de la migración en el país. Primero, existe una preocupación por los derechos de los ecuatorianos que se encuentran en el exterior, pues en ese momento el país se caracterizaba por ser emisor de migrantes, especialmente en España, años después los proyectos migratorios se enfocan en el retorno del migrante ecuatoriano al país, como es el caso del Plan Bienvenidos a Casa o Plan

Retorno.

Las autoras realizan un análisis de las tendencias que se pueden distinguir en la evolución de las leyes migratorias en la región andina. Una de ellas es la securitización, tendencia que prevalece en las políticas migratorias tanto de Ecuador como de Bolivia, se demuestra en los controles que se realizan en las fronteras o como en el caso ecuatoriano, la solicitud del reporte policial de los ciudadanos colombianos que deseaban ingresar al país.

Por otro lado, durante los últimos años se ha abordado el tema migratorio a partir de los derechos humanos,

La visibilidad de esta perspectiva en la política migratoria de los países andinos podría interpretarse como el efecto de dos procesos: por un lado, la necesidad de protección de los derechos de los migrantes deviene apremiante en un contexto de crecientes restricciones en los países de destino y por otra parte, la importancia del tema de derechos puede ser resultado de la mayor capacidad de incidencia y presión de la sociedad civil (Araujo y Eguiguren 2009, 8).

Como conclusión sobre la gestión de la migración en el Ecuador, Araujo y Eguiguren (2009) destacan la preocupación sobre los derechos del emigrante ecuatoriano que se ve reflejado en las políticas migratorias de las últimas décadas, la normativa relacionada con la recepción de migrantes ha sido adoptada en los últimos años.

2.4. Antecedentes Legislativos

La Constitución ecuatoriana de 2008 incorporó nuevas garantías y derechos, entre ellos los relacionados a la migración, es así que dentro del artículo 416, que establece que “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuentas sus responsables y ejecutores y en consecuencia:”, numeral 6 “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte- Sur” y por su parte el numeral 7 establece que “ Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos”.

Además el artículo 11 de la Constitución establece que “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios”, numeral 2, “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”.

Los derechos incorporados a la Constitución del 2008 no se encontraban previstos en el texto de la anterior que data del año de 1998. Conjuntamente con la Constitución de 2008 se creó la SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante) que busca “la definición y ejecución de políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en todas las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano” (UNICEF, consultado el 16 de noviembre de 2017). Esta Secretaría trabajó en la creación del “Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones 2007-2010” implementando a su vez otros proyectos como el Banco del Migrante, Comunicación, Cultura y Fortaleciendo Vínculos, Ayuda, Ahorro, Inversión del Migrante y sus Familias y el Fondo para el Retorno Digno.

En el año 2014 el gobierno ecuatoriano anunció la creación del Viceministerio de Movilidad Humana reemplazando a la SENAMI, este Viceministerio tiene como objetivo “planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con la emigración, inmigración, tránsito, retorno y refugio, para así contribuir a proteger y promover los derechos de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros en el Ecuador” (www.cancilleria.gob.ec, consultado el 16 de noviembre de 2017).

El Viceministerio también cuenta con tres subsecretarías de Servicios Migratorios y Consulares, De la Comunidad Ecuatoriana Migrante, y de Atención a los Migrantes.

Con los antecedentes antes expuestos encontramos que a partir de la adopción de una nueva Constitución se vuelve necesaria la creación de una nueva Ley que responda a este nuevo contexto y por sobre todas las cosas, que logre recoger los principios que se encuentran

plasmados en la Constitución ecuatoriana que de por sí se caracteriza por ser garantista.

Es decir, surge una necesidad de una nueva Ley de Movilidad Humana que garantice ciertos derechos y principios a diferencia de la Ley de Extranjería que se encontraba vigente desde la década de los setenta y que respondía a otro contexto social y político muy distante del actual. En el primer capítulo de este trabajo se concluyó que la participación de la sociedad civil resulta fundamental cuando se trata de garantizar derechos y cubrir las necesidades que tienen los diferentes actores, ahora resulta necesario analizar si dentro del proyecto de Ley de Movilidad humana se tomó en cuenta las voces de estos sectores.

Capítulo 3

Las Organizaciones de migrantes en el Ecuador

Antes de analizar el proceso para la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la participación de la sociedad civil en esta construcción, considero importante conocer cuáles son las organizaciones de migrantes existentes en el Ecuador y extraterritorialmente, partiendo del hecho de que estas asociaciones tienen como misión la defensa y promoción de derechos de sus miembros así como también ser el medio por el cual los migrantes expresan las necesidades que tienen especialmente ligadas a su estatus migratorio, es por esto que la presente sección está dedicada a estudiar tres tipos de asociaciones, las de migrantes extranjeros, asociaciones de refugiados y asociaciones de migrantes ecuatorianos retornados.

Previo al estudio de las organizaciones de migrantes existentes es necesario citar a Eguiguren (2009). La autora resalta dos tipos de acciones estatales frente a la migración. La primera es la gestión de la migración que puede llamarse tradicional y, la segunda, que es la más relevante para los fines que persigue esta investigación, la participativa. Esta modalidad emerge desde el año 1998 en el Ecuador, para la creación de legislación y políticas públicas se comienza a convocar a la sociedad civil en foros, consultas, debates y talleres. “Se comprueba que una parte importante en el diseño y elaboración de estas corresponde al uso de metodologías conocidas como participativas, que buscan involucrar a actores no estatales en distintos niveles de la elaboración de políticas” (Eguiguren 2009, 14). Eguiguren plantea como ejemplo de esta gestión participativa el proceso de presentación y elaboración en el congreso ecuatoriano de una legislación sobre migrantes y familias migrantes llevada a cabo en el año 2004 por organizaciones no gubernamentales.

Es decir, en el Ecuador se evidencia una transformación de la gestión de la migración por parte del Estado el cual involucra a la sociedad civil para la discusión de políticas públicas relacionadas con la migración, a esto se le suma la aparición de asociaciones de migrantes que se crean tanto en el país como de los compatriotas ecuatorianos que se encuentra fuera.

Pero, ¿qué son las asociaciones de migrantes? Burbano (2017) establece que se entiende por asociaciones de inmigrantes extranjeros “aquellas iniciativas asociativas (formales o informales) de carácter civil en donde sus miembros son nacionales o de otros países que vinieron al Ecuador ya sea por migración voluntaria o por migración forzada” (Burbano,

2017, 10).

Dentro de la investigación de Burbano (2017) se pueden identificar 16 diferentes asociaciones de migrantes extranjeros en la ciudad de Quito. Estas son la Comunidad Haitiana del Ecuador y AHRRE (Asociación de haitianos Residentes y Refugiados en el Ecuador) asociaciones de migrantes haitianos; Voces Jóvenes, ASOCOMIRCE (Asociación Comunitaria de Migrantes y Refugiados colombianos en el Ecuador) , COLUNFA (Colombianos Unidos sin Fronteras en Ecuador), Promotoras Comunitarias Asociación Independiente de Ayuda Social estas asociaciones se encuentran principalmente conformadas por migrantes colombianos que residen en el Ecuador; la asociación de migrantes brasileños ABRE (Asociación de Brasileños en el Ecuador); la asociación de migrantes argentinos ADRA, la “Comunidad de Nigerianos”; SOCAE que es una asociación de migrantes de Camerún; Casal Catalá asociación de españoles en Ecuador, Casa Italia, Asociación de Peruanos residentes y el Voluntariado Internacional de Damas caracterizada por contar con miembros de varias nacionalidades.

Las asociaciones anteriormente mencionadas se dedican a varias actividades, que están directamente relacionadas con los recursos y apoyo que logran conseguir, pero en general estas asociaciones brindan asesoría, realizan actividades culturales, religiosas y deportivas. Solamente una de ellas, ACOREIMIN, está destinada a la vivienda, dicha asociación ha encontrado varias dificultades en el camino, “no están logrando llevar a un buen puerto sus esfuerzos, situación que ha desanimado a la asociación, tornándose así en un caso ejemplar en el que se extranjeriza al inmigrante, condenándolo a ser de por vida un ajeno (...)” (Burbano 2017, 57).

Además, cuentan con miembros de diferentes estatus migratorio, Casal Catalá, Casa de Italia y ADRA prácticamente todos sus miembros se encuentran regularizados en el Ecuador; ABRE, Voluntariado Internacional de Damas, Asociación Peruana, SOCAE y la Comunidad de Nigerianos en el Ecuador también cuenta con sus miembros regularizados en el Ecuador. Por su parte, Voces Jóvenes, ASOCOMIRCE, ACOREIMIN, COLUNFA y la Asociación Independiente de Ayuda Social acoge a personas que han sido reconocidos como refugiados en el Ecuador y a migrantes que han solicitado el refugio. Por último, las dos organizaciones de migrantes haitianos se caracterizan por la situación migratoria irregular de sus miembros (Burbano, 2017).

De lo anteriormente expuesto se puede observar que la mayoría de asociaciones trabajan por el bienestar de sus compatriotas en nuestro país y buscan el reconocimiento del Estado ecuatoriano especialmente para satisfacer las necesidades que tienen. Más adelante se analizara si estos grupos participaron en el debate del proyecto de ley y en qué medida sus voces fueron escuchadas.

Por otra parte, respecto de las asociaciones de migrantes retornados existentes, de acuerdo a Karina Guerra, migrante retornada desde España a Ecuador hace cinco años y actualmente secretaria de la Federación de Migrantes Retornados FEMIR, esta asociación que busca legalizarse en el Viceministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, reúne a todas las asociaciones de migrantes existentes en el Ecuador, ya sean de ecuatorianos retornados o de extranjeros que se encuentran en el país, con la finalidad de poder unificar su voz y demandar derechos que consideran han sido vulnerados y dejados de lado.

Karina comenta que existen un sinnúmero de asociaciones de migrantes retornados. Algunas han logrado legalizarse en el Viceministerio pero la gran mayoría continúan siendo asociaciones de hecho. Para ella la existencia de las asociaciones de migrantes ecuatorianos retornados son un espacio donde los ecuatorianos que han retornado al Ecuador pueden compartir sus inquietudes y encontrar a otras personas que atraviesan su misma situación. Karina señala que a su regreso al Ecuador, los migrantes retornados se encontraron con varias dificultades, pues el mismo gobierno que había ofrecido planes y programas para que su retorno se diera en las mejores condiciones no cumplió con lo ofrecido. Los ecuatorianos retornados se encontraron con dificultades para acceder a trabajo, educación y vivienda, es ahí cuando surge la necesidad de asociarse y empezar a exigir que se les garantice derechos y oportunidades para poder reinsertarse en el país. De esta forma en la actualidad existen asociaciones de migrantes retornados que se encuentran en casi todas las provincias del país. Para William Herrera (2010) relata sobre las luchas de los actores migrantes no solamente en el Ecuador sino en los países de acogida como es el caso de España, “existe un grupo de actividades relacionadas con la creación y consolidación de un estatus de los emigrantes ecuatorianos, que este sea oficialmente codificado en los textos jurídicos y en los programas de acción pública o simbólicamente construido en los discursos de los representantes del Estado y en la esfera de la política nacional” (Herrera 2010, 4).

Es decir, los migrantes en el exterior han llevado a cabo movilizaciones por más de dos

décadas con la finalidad de reclamar sus derechos como migrantes y además lograr un reconocimiento de su estatus transnacional.

Movilizaciones en los años 1990 por la adopción de la doble nacionalidad, peticiones durante el final de la década de los noventa y comienzos de la década de los 2000 por el reconocimiento del derecho al voto y su efectiva aplicación y finalmente, reivindicaciones por la creación de programas públicos para los ecuatorianos en el exterior (Herrera 2010, 6).

Un ejemplo de las movilizaciones que han llevado a cabo los emigrantes ecuatorianos en el exterior son las organizaciones que se han ido formando, como es el caso de la asociación Rumiñahui, “esta organización se propuso a dar asistencia social, espiritual e integral a los migrantes, con asesoramiento jurídico, legal, psicológico. Luego se fue articulando a una propuesta de la defensa directa y de reclamación de los derechos de los migrantes en aquel país, cobrando mayor fuerza y notoriedad cuando se promulgó en España la ley 8-2000 en contra de los migrantes” (Manzilla 2002).

La Asociación Rumiñahui realizó en España una marcha de ochenta kilómetros de distancia, con una duración que superó las veinte horas en la cual participaron cientos de migrantes, esta marcha tenía como objetivo crear conciencia en España y en los ciudadanos españoles. Esta asociación también ha luchado por que los países receptores delimiten políticas con leyes y garantías que los protejan. También han reclamado al Ecuador por sus derechos al voto, reclamos sobre la ley de aduanas, jubilación y otras más para proteger a los migrantes en el interior y en el exterior (Manzilla, 2002).

Por otra parte, en representación de los migrantes refugiados se pudieron identificar fundaciones internacionales dedicadas a promover derechos de refugiados como es el caso de la Asociación Colombiana de Refugiados y Migrantes, ACOREIMIN una entidad conformada por ciudadanos colombianos refugiados en el Ecuador cuya misión es apoyar, orientar y acompañar a colombianos que buscan refugio en nuestro país, además se dedica a promover los derechos humanos de las personas (ARCOE, Asociación de Colombianos en Ecuador, disponible en: <http://refugioecuador.blogspot.com/2009/06/arcoe-asociacion-de-colombianos.html>, consultado el 10 de diciembre de 2017).

La Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados HIAS por su parte, es una

organización que trabaja a nivel mundial por la protección y libertad de personas refugiadas y también tiene oficinas en el Ecuador en cinco ciudades diferentes, tratando de promover la defensa a las personas que solicitan refugio y asegurando que sean tratadas con dignidad, esta institución también trabaja con organizaciones de la sociedad civil (HIAS, disponible en: <https://www.hias.org/mission-and-values> consultado el 3 de enero de 2018).

Asylum Access fundada en el año 2007 en Ecuador que tiene por objetivo brindar apoyo a refugiados en Latinoamérica, esta organización brinda asistencia legal a las personas que buscan refugio en nuestro país, también brindan apoyo a personas que ya han sido reconocidos como refugiados y que han tenido dificultad para insertarse laboralmente, para acceder a educación y a otros servicios sociales. “A finales de 2012, además de su trabajo en Quito iniciado en 2007, AAE empezó a ofrecer asesoría legal a personas refugiadas en siete nuevos lugares, incluyendo tres en la frontera con Colombia, el primer punto de entrada de la mayoría de personas refugiadas al país” (Asylum Access, disponible en: <http://asylumaccess.org/work/latin-america/ecuador/fundacion-asylum-access-ecuador/>, consultado el 15 de enero de 2018).

Por último, es necesario mencionar a la Coalición por las Migraciones y el Refugio, organización existente desde el año 2006, que se encuentra conformada por varias organizaciones de la sociedad civil, como Fundación Esperanza, Catholic Relief Services, Universidad Andina Simón Bolívar, Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal del Ecuador y algunos profesionales en migración. Esta organización ha fomentado al debate sobre las diferentes temáticas que abarca la movilidad humana y ha elaborado informes sobre la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas.¹

En conclusión existen varios tipos de asociaciones de migrantes en el Ecuador que defienden diferentes tipos de intereses, incluso basándose en el status migratorio de sus miembros, por lo que considero que su participación en la creación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana era fundamental, pues estas asociaciones conocen muy de cerca las necesidades que tiene cada

¹ De acuerdo con Javier Arcentales, La Coalición por las Migraciones y el Refugio en conjunto con la Universidad San Francisco de Quito presentó una demanda de inconstitucionalidad hace dos meses atrás ante la Corte Constitucional con la finalidad de demandar dieciocho artículos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que serían inconstitucionales por vulnerar los derechos de las personas en movilidad.

grupo y lo que espera por parte del estado ecuatoriano.

De lo visto en esta sección las organizaciones sociales que predominan en el Ecuador son las asociaciones de migrantes retornados que buscan ser reconocidas legalmente por parte del Estado ecuatoriano y se han organizado entre ellas para conformar una organización más grande aún que promuevan sus intereses. De acuerdo a la entrevista realizada en esta sección parecería ser que estas asociaciones han tenido más protagonismo en el Ecuador en defensa de los derechos de los migrantes dentro y fuera del país.

Por su parte los migrantes refugiados se encuentran representados por fundaciones que, como se verá más adelante serán las que intervengan en la discusión del proyecto de Ley en la Asamblea Nacional. Las asociaciones de migrantes extranjeros en el Ecuador también han ido incrementando en número y buscando un espacio para poder exigir sus derechos.

Capítulo 4

La participación de la sociedad civil y la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

Después de haber realizado un recorrido por los antecedentes legislativos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la identificación de las asociaciones de migrantes existentes en el Ecuador, es momento de analizar la participación que tuvieron estas asociaciones en los diferentes momentos de la construcción de la Ley. Es decir, de manera cronológica se analizará la propuesta del proyecto de Ley, su ingreso y debate en la Asamblea Nacional y el texto final de la misma.

Para este análisis se recurre a dos fuentes de información, las actas de sesión en la Asamblea Nacional donde se discutió el proyecto de Ley con la finalidad de identificar los actores que intervinieron en los debates y los temas que se trataron. Además se realizaron cinco entrevistas, que estuvieron dirigidas a una Asambleísta, dos asesores de dos miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores, a un activista de derechos humanos miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio y por último a una migrante ecuatoriana retornada miembro de una asociación de migrantes ecuatorianos retornados, a estos actores se les realizó una entrevista estructurada a profundidad con la intención de obtener más información sobre todo el proceso de creación de la ley y en especial la perspectiva que tienen sobre el texto final de la propuesta. Por último, se ha revisado bibliografía secundaria sobre el proceso de elaboración de la Ley.

Estas dos técnicas metodológicas se usan con el objetivo de comprender de forma más profunda la participación de la sociedad civil, por una parte las actas de sesión contienen el texto exacto de cada intervención de cada actor en la construcción del proyecto de Ley, las entrevistas complementan al análisis de las actas de sesión, aportando con el punto de vista de diferentes personas que de una u otra forma estuvieron inmersos en la discusión del Proyecto de Ley.

4.1. Inicio del Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana

De acuerdo a la entrevista realizada a Javier Arcentales, presidente de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, la propuesta de crear una nueva Ley de Movilidad Humana surge en el año 2008, cuando la Coalición por las Migraciones y el Refugio presentó una propuesta

con la intención de crear una normativa que se adapte a los principios contenidos en la Constitución de Montecristi y que supere en materia de derechos a la Ley de Extranjería. Es así que a finales del 2008 esta propuesta fue receptada por la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI, designando a un equipo de trabajo que elabore el proyecto de ley, pero debido a ciertos desacuerdos con las políticas migratorias que para esta época adoptó el gobierno ecuatoriano, como por ejemplo la solicitud del pasado judicial a los ciudadanos colombianos que deseaban ingresar al Ecuador y el Decreto 3301 que regulaba el derecho a solicitar refugio, el equipo de trabajo decidió renunciar. Este fue un primer intento de colaboración entre el Estado y la sociedad civil organizada que abortó. Tomarán muchos años para encontrar nuevas iniciativas que conduzcan a la tramitación de una nueva propuesta de ley.

Entre el 2009 y 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Nacional del Migrante y la Defensoría del Pueblo del Ecuador ensayaron varias propuestas para la construcción de legislación en movilidad humana pero que no llegaron a presentarse en la Asamblea. Es necesario destacar que de todas las iniciativas de este período solamente la propuesta presentada por la Defensoría del Pueblo aborda de forma integral todas las dinámicas de la movilidad humana (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2015).

Finalmente, en el año 2013 la SENAMI desaparece y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana acoge el proceso de elaboración de la Ley, con una duración que superó los dos años, este proceso terminó con la presentación del proyecto de Ley a la Asamblea Nacional el 16 de julio de 2015 por parte de siete Asambleístas.

De acuerdo a Ramírez (2017) en el año 2013 el Viceministro de Movilidad Humana asume la responsabilidad de coordinar la elaboración del proyecto de la nueva ley pero también otros sectores del Estado deciden tomar la iniciativa de construir propuestas de ley: uno de ellos fue la Defensoría del Pueblo, quienes el 2013 trabajan en la elaboración de un proyecto titulado “Ante Proyecto de la Ley Orgánica e Integral de Movilidad Humana”. Esta propuesta fue elaborada con apoyo técnico y económico de la ACNUR (Ramírez 2017, 21).

De acuerdo a Ramírez (2017), la propuesta del ejecutivo surgió al finalizar el 2013 de las reuniones que realizó Cancillería con varias instituciones del Estado y los asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior más una asambleísta nacional, propuesta diferente a la que planteó en un principio de la Defensoría del Pueblo. Se realizaron

reuniones interministeriales con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Desarrollo Social, Seguridad, Gestión de la Política, Inteligencia y Defensoría del Pueblo (Ramírez 2017, 21). Es decir, en un principio varias instituciones estatales trabajaron en esta iniciativa.

En este sentido de manera preliminar, la creación de la Ley de Movilidad Humana nace como una propuesta desde la sociedad civil con la intención de crear una normativa garantista de derechos de los migrantes y que deje de lado viejas prácticas de control por parte del Estado, pero finalmente se toma en cuenta una propuesta que la presentada.

Finalmente el día 16 de julio de 2015, siete años después de la primera propuesta de crear una nueva Ley de Movilidad, siete asambleístas Ximena Peña, Alex Guamán, Dora Aguirre, Esteban Melo, Linda Machuca, Eduardo Zambrano y Diana Peña, seis de ellos representantes de ecuatorianos en el exterior y una asambleísta nacional, presentaron el proyecto de Ley a la presidencia de la Asamblea Nacional para que sea acogida a trámite. Y con fecha 05 de agosto de 2015 se califica en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana y se remite el texto a la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral para su discusión y trámite.

Es decir, el texto que llega a la Asamblea Nacional se lo presenta como una iniciativa de estos siete asambleístas y no como una iniciativa elaborada y discutida por varias instituciones estatales. De acuerdo con Javier Arcentales no existió participación de la sociedad civil en esta etapa, pues los Asambleístas trabajaron en el texto entregado a la Asamblea a puerta cerrada. Esta forma de legislar contrasta con el proceso participativo de la sociedad civil, ya que pasa de ser una iniciativa popular a trabajarse como una propuesta determinada bajo las directrices y criterios del Estado únicamente. Lo que sí parece haber existido es un proceso de coordinación entre las dos funciones del Estado, distintos ministerios del ejecutivo liderados por Cancillería con los Asambleístas representantes de los migrantes.

4.2. El proyecto de Ley en la Asamblea Nacional

Ya en la Asamblea Nacional, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral conformada por los siguientes Asambleístas: Fernando Bustamante, María Augusta Calle, Dora Aguirre, Verónica Rodríguez, María Soledad Vela, Rocío Valarezo, Eduardo Zambrano, con fecha 12 de agosto

de 2015 inicia el tratamiento del Proyecto de Ley Orgánica presentado por los siete asambleístas nombrados en la sección anterior.

Cuando el proyecto de Ley llega a la Asamblea, de acuerdo al Asesor del en ese entonces Presidente de la Comisión, Fernando Bustamante, la Comisión realizó una invitación amplia a Ministerios, Agencias de Gobiernos relacionados con el Plan Retorno, se convocó a asociaciones de migrantes retornados, asociaciones de migrantes extranjeros en el Ecuador, organismos internacionales, universidades, es decir se buscaba una convocatoria realmente amplia. El proyecto de ley fue socializado en once provincias y todos los debates fueron públicos, a su vez existieron varias organizaciones que fueron invitadas pero muchas no asistieron. Se buscó la participación de los actores involucrados de acuerdo a cada capítulo. (Entrevista al ex asesor Pablo Medina). Esta información fue ratificada por la Asambleísta Ximena Peña.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría General de la Asamblea Nacional, se han registrado un total de veinte y cuatro sesiones en las cuales se discutió el proyecto de Ley, estas sesiones se llevaron a cabo en el Palacio Legislativo de la ciudad de Quito. Estas sesiones se desarrollaron entre el 12 de agosto del 2015 y el 19 de diciembre de 2016.

En la siguiente tabla se sistematiza la información de cada sesión llevada a cabo en la Asamblea Nacional, el propósito de esta tabla es conocer que personas intervinieron en cada sesión y los temas tratados, de esta forma es posible conocer más a fondo las pretensiones de los migrantes respecto con el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Tabla 2. Actas de Sesión de discusión del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana

Número de Acta de Sesión	¿Quién intervino?	Sobre que se trató
Acta de Sesión Nro. 156	Intervienen los Asambleístas miembros de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.	Se da una introducción sobre la propuesta de proyecto de Ley y se resalta la necesidad de incluir ciertas modificaciones.

Acta de Sesión Nro. 161	Interviene Ministro de Justicia, Empresa Pública de Correos del Ecuador y Asambleístas pertenecientes a la Comisión.	Se habla sobre la asesoría jurídica que brinda la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y Consejo Nacional de la Judicatura dirigida a migrantes. También se discuten algunas inquietudes sobre las funciones de Correos del Ecuador.
Acta de Sesión Nro. 162	Interviene el Ministro de Trabajo, Ministra de Vivienda y Silvy Salgado, Parlamentaria Andina.	Se discuten propuestas sobre los derechos de las personas en movilidad en la región andina. Se insiste en la necesidad de eliminar el uso de la palabra “persona extranjera”, además se debate sobre la privación de libertad de las personas que se encuentran en una situación migratoria irregular.
Acta de Sesión Nro. 163	Interviene el Ministro de Deportes, y el Dr. Jacques Ramírez en representación del Instituto de Altos Estudios Nacionales.	Soledad Coloma resalta la necesidad de introducir una perspectiva de género y diversidades sexuales más clara. Jacques Ramírez solicita reflexionar sobre los artículos que tiene una perspectiva de control recordando que la Ley debe tener como supremacía a las personas. Se dispone que se realice una agenda de socialización del proyecto de Ley.
Acta de Sesión Nro. 164	Interviene Dra. Gioconda Herrera por parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Rubén Godoy ciudadano chileno residente en la ciudad de Manta.	El ciudadano chileno invitado a participar expone que debe renovar su visa pero que al momento no puede dejar el país. Gioconda Herrera presenta algunas observaciones, empezando por los 10 que se establecen para otorgar la residencia permanente, solicita que se especifique cuando la persona deja de ser retornada, deportación. Se menciona la invitación a socializar el proyecto en Estados Unidos.
Acta de Sesión Nro. 176	Interviene Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.	Se discute la necesidad de establecer como se atenderán las demandas que tiene la comunidad ecuatoriana en el exterior y que institución atenderá estas demandas. Se insiste en que el contenido de la ley se socialice y exista debate.
Acta de Sesión Nro. 177	Interviene Ministro de Coordinación de Seguridad, Ministro del Trabajo, Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministro del Interior.	Se discute la creación de un Registro Único de Extranjeros. Se discute sobre las políticas que tiene el Ministerio de Trabajo con los migrantes extranjeros y migrantes ecuatorianos retornados. Entrega de bonos para acceso a la vivienda.
Acta de Sesión Nro. 178	Interviene presidente de UNASUR, Organización Internacional de las Migraciones,	El presidente de UNASUR propone que se cree el concepto de suramericanidad, con la finalidad de que ningún suramericano sea considerado extranjero en otro país de la región.
Acta de Sesión Nro. 179	Interviene delegado de la Corte Interamericana de	Se discuten sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana.

	Derechos Humanos, y delegado de la ACNUR.	Especialmente de los que han sido detenidos por ser migrantes ilegales. Se discute sobre el concepto de refugio y los tratados internacionales que se van a tomar en cuenta.
Acta de Sesión Nro. 181	Asiste Defensor Público, Directora Nacional de Registro de Datos, Director de Registro Civil, Coordinador de Políticas para Migrantes de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía.	El Defensor Público presenta algunas observaciones al proyecto de Ley, especialmente solicitando alusiones de carácter penal. Se discute sobre la realidad del Hotel Carrión.
Acta de Sesión Nro. 183	Interviene el Director del Servicio Nacional de Aduanas, Javier Arcentales Especialista en temas de Movilidad Humana,	Javier Arcentales, Presidente de la Coalición por las Migraciones y el Refugio observa que el proyecto de ley mantiene obligaciones discriminatorias, como por ejemplo establece como obligación para personas de otras nacionalidades “respetar la cultura, costumbres y tradiciones ecuatorianas”, cuando debería señalarse que deben respetar la Constitución.
Acta de Sesión Nro. 184	Interviene representante de la Fundación Asylum Access, Secretaría Técnica Coalición por las Migraciones y el presidente de la Plataforma de Movilidad Humana.	Se debate sobre la situación de los extranjeros que residen en el Ecuador y que no se encuentran regularizados. La Agrupación Social Unidos por el Buen Vivir solicita que se tome en cuenta la asistencia a los migrantes que se encuentran presos sin ningún tipo de ayuda legal. La Asociación de españoles residentes en Esmeraldas propone que se incluya la obligación de informar y asesorar a los migrantes que desean retornar al país y promover el acceso a la vivienda. La Asociación de Defensa de los niños propone que se incluya un procedimiento especial para los niños solicitantes de asilo.
Acta de Sesión Nro. 185	Interviene representante de la Fundación Asylum Access, Secretaría Técnica Coalición por las Migraciones Y representante del Proyecto Migración de la Fundación Terre des Hommes.	Asylum Access habla sobre los distintos tipos de persecución por motivos de género, además recalca que es necesaria la protección a los niños que solicitan refugio sin la compañía de sus padres.
Acta de Sesión Nro. 191	Interviene el Presidente de la Plataforma de Movilidad Humana, presidente de la Cooperativa de Promoción y Servicios Migrantes de El Oro, representante de la	El ciudadano Marco Guerrero interviene y menciona que los retornados tienen dificultades para encontrar trabajo en el Ecuador, por lo que propone que los GADS deberían apoyar a los proyectos asociativos. Solicita que se incorpore a la Ley beneficios similares a las personas con discapacidad.

	Asociación de Migrantes Retornados de Chimborazo y representante de la Coordinadora Nacional del Migrante.	La ciudadana Jeanie Vivero propone que se incorpore a la Ley una cuota obligatoria de contratación a migrantes tanto en lo público como en lo privado. El representante de la Casa del Migrante propone incorporar el reconocimiento de títulos de migrantes retornados así como también solicita capacitación sobre ahorro e inversión.
Acta de Sesión Nro. 192	Interviene el Director Nacional del Servicio de Rentas Internas, presidente de la Corporación de Movilidad Humana y la representante de la Asociación de Migrantes Retornados de Ibarra.	Se proponen incentivos fiscales por parte del SRI a los migrantes retornados. Interviene la ciudadana Marisol Trejo solicitando que en la Ley se incorpore el reconocimiento de títulos técnicos y sobre los créditos dirigidos a migrantes retornados.
Acta de Sesión Nro. 194	Interviene representante de la Asociación de Migrantes Retornados de Ambato, representante de Asociación de Migrantes Retornados, Voluntariado y Difusión Cultural "LE ANDE", Asociación RED, presidente del Observatorio de Control y Veeduría Ciudadana por los Derechos del Migrante,	Interviene el ciudadano Sergio Pacha solicita que se aclare en la Ley cual es la institución encargada de identificar las necesidades del migrante retornado. El ciudadano Rafael Barba solicita que se incorpore financiamientos de emprendimientos para los migrantes retornados. Se insiste en la inclusión laboral de los migrantes retornados y el acceso a créditos.
Acta de Sesión Nro. 196	Intervienen Asambleístas miembros de la Comisión.	Los Asambleístas discuten sobre el trabajo de las Subcomisiones.
Acta de Sesión Nro. 237	Intervienen Asambleístas miembros de la Comisión, Dr. Jacques Ramírez.	Los Asambleístas discuten el texto final de los primeros veinte y dos artículos del proyecto de Ley.
Acta de Sesión Nro. 240	Intervienen asambleístas miembros de la Comisión.	Los Asambleístas realizan una revisión a partir del artículo veinte y cuatro del Proyecto de Ley.
Acta de Sesión Nro. 247	Interviene asambleístas miembros de la Comisión.	Se debate sobre el Primer Informe para Debate del Proyecto de Ley de Movilidad Humana.
Acta de Sesión Nro. 251	Interviene Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministro del Interior, ACNUR, representante de la Asociación de Migrantes Retornados de Esmeraldas, Coordinadora Nacional del Migrante,	La representante de la ACNUR enfatiza en la importancia de separar la calidad migratoria del estatus de refugiado, el principio a la no detención de migrantes. El superintendente de Bancos interviene sobre la concesión de créditos a migrantes.

	Superintendente de Bancos.	
Acta de Sesión Nro. 252	Interviene el Director General del Servicio Nacional de Aduana.	El Director General del Servicio Nacional de Aduana interviene sobre el menaje para casa y vehículos que pueden traer los migrantes retornados.
Acta de Sesión Nro. 254	Interviene Defensoría del Pueblo, Unidad de Gestión Móvil GAD de Pichincha, Registro Civil.	El Defensor del Pueblo propone que debe introducirse un artículo que verse sobre el derecho a la organización y sindicalización de las personas extranjeras trabajadoras. Sobre los requisitos de la residencia permanente resalta que existen excepciones que deben ser aplicables a las personas solicitantes de protección. Solicita la creación de la ciudadanía suramericana.
Acta de Sesión Nro. 255	Interviene el Padre Pantoja de la “Casa del Migrante de Saltillo, México”. Interviene asambleístas miembros de la Comisión.	El Padre Pantoja recomienda la introducción de salvaguardas para evitar casos de migración forzosa.

Fuente: Datos proporcionados por la Asamblea Nacional.

Como se desprende del cuadro arriba detallado, en veinticuatro actas intervienen varios actores y se abordan diferentes temas, pero en trece de estas actas de sesión se puede verificar la intervención de miembros de la sociedad civil, como fundaciones a favor de migrantes, asociaciones de migrantes retornados en el Ecuador y expertos en materia migratoria. Cada uno de estos actores presentó en la Asamblea Nacional sus observaciones a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. En las once actas restantes participan representantes de instituciones estatales.

Mucho del debate en estos meses se ocupó en el tema de la inmigración, la concordancia con la Constitución, la rectoría de la política migratoria, la migración vista desde la integración, los tipos de visas, el refugio; por señalar los principales temas, discutidos. Aparecieron todos los actores (que señalamos en el anterior apartado) poniendo en la mesa sus miradas y enfoques: los fundamentalistas, los securitistas, los soberanistas, los garantistas, los paternalistas, los integracionistas, los estatistas. El debate fue intenso y propositivo en esta época, discutiendo principios, conceptos, casos puntuales, hasta temas de redacción y puntuación (Ramírez 2017, 24).

De acuerdo con la información constante en las actas, en ocho sesiones se debate sobre la

situación de los migrantes ecuatorianos retornados. Las asociaciones de migrantes retornados cuya participación se encuentra registrada en las actas de sesión son las siguientes: Asociación de Migrantes Retornados de Chimborazo, Asociación de Migrantes Retornados de Ibarra, Asociación de Migrantes Retornados de Ambato, Asociación de Migrantes Retornados de Esmeraldas, Asociación LE ANDE Y Asociación RED. Los principales temas tratados con estos colectivos se basan en solicitud de facilidades para acceso a créditos, acceso a oportunidades de trabajo, incentivos económicos para los migrantes retornados que desean realizar actividades comerciales en el país, reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior. Muchas de sus propuestas las compartieron instituciones estatales como la Superintendencia de Bancos, Defensoría del Pueblo, Correos del Ecuador, Servicio de Rentas Internas.

Entonces las asociaciones de migrantes retornados efectivamente se presentaron en la Asamblea con la finalidad de defender sus intereses a partir de lo que ellos consideraban que no se les había garantizado como acceso al trabajo y a la educación. Aun así, de acuerdo a la entrevista a Karina Guerra, es el sector que más inconforme se sintió con el desenlace del proyecto de Ley.

De acuerdo a la entrevista realizada a Pablo Medina, ex asesor del Asambleísta Fernando Bustamante, las principales tensiones en el debate de la ley efectivamente se presentaron entre el Estado y los migrantes retornados, pues las demandas de este sector fueron muy altas y la Ley debía tener un límite. En algunos casos los migrantes retornados deseaban que la Ley regule inclusive el peso de menaje de casa, es por esto que para los migrantes retornados la ley pudo resultar insuficiente, pero a pesar de esto se resalta que dentro de los debates realizados por la Asamblea Nacional se trató de escuchar las peticiones de varias organizaciones.

Por otra parte, la Asambleísta Ximena Peña comparte el criterio de las tensiones que se presentaron entre migrantes retornados y el Estado, para la Asambleísta estas organizaciones tenían grandes expectativas respecto a la Ley, pero muchos puntos tratados en el debate fueron eliminados en el texto final, artículos que eran muy importantes para los migrantes retornados al punto de que actualmente ya existen algunas propuestas de reformas a la Ley.

A pesar de que los migrantes retornados son el grupo que de acuerdo a las actas que reposan en la Secretaría General de la Asamblea Nacional tuvieron la mayor participación en el debate del proyecto de Ley a comparación de otros colectivos, para Karina Guerra, miembro de la

Federación de Migrantes Retornados FEMIR, no existió una verdadera participación de los migrantes ecuatorianos retornados, para ella básicamente se usó la imagen del migrante retornado para simular la participación, pues fueron convocados a talleres, mesas de trabajo pero nunca sus peticiones fueron plasmadas en el texto de Ley. Para Karina, las convocatorias a los migrantes al debate solo se las usaron para justificar un texto que ya estaba decidido por parte del Estado (función Ejecutiva) pero que realmente sus necesidades básicas como acceso al trabajo y a la educación no fueron tomadas en cuenta.

Por otra parte, respecto a la participación de asociaciones de inmigrantes, si bien al principio de este capítulo se enumeraron varias asociaciones de migrantes extranjeros en el Ecuador, entre ellas Asociaciones de haitianos, colombianos, brasileños, peruanos, inclusive de Europa, no se registra la intervención de ninguna de estas asociaciones en las sesiones de discusión. La participación de estas asociaciones hubiera aportado con más elementos para que el legislativo incorpore al texto y obtenga como producto una normativa más integral y que no cause tantos desencuentros entre la sociedad civil y el Estado.

En contraste, para Pablo Medina la participación de las asociaciones de la sociedad civil en la discusión sobre el refugio fue muy activa y esta participación se vio reflejada en el aumento en el plazo para solicitar refugio, pasando de quince a noventa días y un plazo indefinido para casos excepcionales pero este aumento en el plazo tal vez resultó insuficiente al criterio de ciertos grupos. Criterio que contrasta con el de Javier Arcentales quien sostiene que efectivamente dentro de la Asamblea existieron convocatorias y talleres dirigidos a la sociedad civil sobre el proyecto de Ley, (como se lo evidencia en once de las actas de sesión donde se observa la participación de la sociedad civil y en las cuales el tema que predomina es la situación de los migrantes ecuatorianos retornados, la no criminalización a la migración, la protección a niños solicitantes de refugio y la petición de dejar de lado normas discriminatorias) pero que las intervenciones en las que participaron estos grupos no se las realizaron a profundidad y no fueron significativas.

La Coalición por su parte tenía varias observaciones al proyecto de Ley, es así que realizó un análisis crítico del texto que se debatía en el Asamblea mismo que fue enviado pero que finalmente no fue tomado en cuenta. Por ejemplo, Javier Arcentales presidente de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, interviene en la sesión No. 183, en la cual presentó algunas observaciones, entre ellas manifestó que el proyecto de ley mantiene obligaciones

discriminatorias, como por ejemplo se establece como obligación para personas de otras nacionalidades “respetar la cultura, costumbres y tradiciones ecuatorianas”, cuando debería señalarse el respeto a la Constitución.

El proyecto de ley debería estructurarse de la siguiente manera: generalidades; principios, derechos y obligaciones comunes a las personas internacional; derechos de las personas desplazadas internas; y , prevención de los delitos en contexto de movilidad humana, protección y reparación en movilidad humana; institucionalidad garante de los derechos de movilidad humana; derechos de ingreso, salida, permanencia en el Ecuador, puede incluir naturalización y documentos de viaje; derechos de las personas ecuatorianas en el exterior sus familiares en el Ecuador y emigrantes retomadas; derecho de personas refugiadas y otras personas que requieren protección de las víctimas. Imperceptible enfoque de derechos y predominio del enfoque tradicional de soberanía nacional (Asamblea Nacional del Ecuador, Acta de Sesión 183, intervención de Javier Arcentales, información entregada por la Secretaría General de la Asamblea Nacional).

Así también, Asylum Access interviene en la Sesión No. 184 solicitando se incluya en la Ley la protección a niños, niñas y adolescentes que solicitan refugio, además muestran su preocupación por la situación de los extranjeros que no han sido regularizados en el Ecuador.

Continuando con la revisión de las actas de sesión, se refleja la participación de la academia como uno de los actores que intervino en la Comisión., en relación a la Carta Abierta a la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y a los Gobiernos de la Región en el Marco de la XIII CSM” del año 2013 mencionada en capítulos anteriores, el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO y la Universidad Andina Simón Bolívar.

Por otro lado, las actas recogen las intervenciones de dos ciudadanos, el primero que fue escuchado mediante video llamada en la Sesión No. 164, se trató de un ciudadano chileno residente en la ciudad de Manta el cual expone las dificultades que ha tenido que atravesar para conseguir la nacionalización ecuatoriana. En el Acta de Sesión 184 interviene también el ecuatoriano Santiago López, presidente de la Asociación Social Unidos X el Buen Vivir Europa a través de Skype, solicitando se proteja a las personas en condición de movilidad humana.

La socialización del proyecto de Ley articulado a través de las instituciones públicas una vez presentado a la Asamblea se expuso en varias provincias y en el exterior, también explica que varias instituciones públicas participaron en el proyecto como es el caso del Ministerio de Defensa, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Municipios, Registro Civil y demás que tienen que ver con políticas migratorias, se enviaron a casi todos los Ministerios oficios solicitando que se realicen observaciones al Proyecto de Ley. Se realizaron invitaciones a grupos activistas a favor de los derechos humanos, se invitaron a representantes de Universidades ecuatorianas y extranjeros, a expertos en materia migratoria. (Entrevista a la Asambleísta Ximena Peña), información que no consta en los archivos de la Secretaría de la Asamblea Nacional que permitan verificar estas convocatorias y la amplia participación de la sociedad civil, manifestada por varios miembros de la Asamblea.

En las actas de sesión proporcionadas por la Asamblea Nacional no existe un registro de los talleres realizados en provincias, ni las fechas en las que se llevaron a cabo estas visitas a territorio, sin embargo la Asambleísta Ximena Peña comentó que el Comité de Relaciones Exteriores hizo un receso para el debate de la Ley en provincias y su socialización en el exterior, estos talleres en provincias se realizaron en el periodo de debate del proyecto de Ley en la Asamblea.

Desde finales de noviembre y diciembre de 2015, se realizó un proceso de socialización en las diferentes provincias del país y en el exterior para seguir recogiendo insumos y observaciones de la sociedad por fuera de la Asamblea, lo cual demuestra una vez más la amplia participación, tanto antes como durante el proceso de cocina de la ley de movilidad humana. En total se realizaron nueve eventos de socialización en las provincias con una asistencia de 832 personas y en el exterior se realizaron 30 eventos con una asistencia de más de 1000 personas (Ramírez 2017, 24).

Por otra parte, en las actas de sesión No. 178 y 179 también se registra la intervención de miembros de la ACNUR, UNASUR y Corte Interamericana de Derechos Humanos, que si bien no se trata de sociedad civil propiamente sino de organismos internacionales. El presidente de UNASUR propone que se cree el concepto de suramericanidad, con la finalidad de que ningún suramericano sea considerado extranjero en otro país de la región. Por su parte, los representantes de ACNUR y la Corte Interamericana de Derechos Humanos discuten sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana. Especialmente de los que

han sido detenidos por ser migrantes ilegales, además muestran su preocupación por los refugiados solicitando que se tomen en cuenta los Tratados Internacionales que garantizan derechos a los solicitantes de refugio.

En este proceso de construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y de su proceso dentro de la Comisión es importante visualizar el contraste y el análisis que se brindó a la trata y tráfico de personas. Si bien en el Ecuador desde el año 2012 el Estado se encargó de sensibilizar la temática a través de foros académicos y eventos públicos, se necesitaba una normativa que regule y proteja los derechos de las personas en movilidad humana, especialmente los que son víctimas de trata y tráfico. En este sentido, el Estado a través de la función ejecutiva asumía un discurso de trabajo conjunto con organismos intergubernamentales para trabajar en la implementación y avances en temas referentes a la trata y tráfico de personas. Para Pablo Medina, la intención del legislativo era mantener un control sobre las personas que ingresan y salen del Ecuador con la finalidad de evitar los casos de trata y tráfico de personas.

La trata y tráfico dentro de la Ley Orgánica de Movilidad es un punto que también ha generado controversias, en un inicio al ser un hito del Estado a pasar desapercibido en el análisis e incorporación de la Ley. Para Aldo Auquilla, “Es otro punto que tiene graves vacíos, esta problemática casi no fue tomada en cuenta; en un principio el legislativo tuvo la intención de abordar esta temática desde el área preventiva y sancionatoria pero finalmente ciertos intereses se impusieron alegando que los artículos sobre trata y tráfico contenidos en el Código Orgánico Integral Penal eran suficientes”.

Es decir, el texto final de la Ley queda como un mecanismo de control que busca la creación de cuerpos especializados para combatir este delito desde una visión punitiva con entes de control como policía nacional y Fiscalía General del Estado y sin estructuras sociales básicas para la defensa de derechos humanos.

Este proceso de construcción se cierra el 19 de diciembre del 2016, después de un largo proceso de propuestas, discusión y debates, el día 06 de febrero del año 2017 se publica en el Registro Oficial Suplemento 938 el texto final de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, es decir, un proceso que duró alrededor de nueve años desde su propuesta hasta su promulgación y que claramente dejó a varios grupos de la sociedad civil inconformes especialmente en su

resultado final.

Domenech (2008) señalaba que los últimos años se han caracterizado por la inserción de la sociedad civil en el debate sobre las migraciones internacionales y las políticas migratorias, volviéndose notable su presencia y logran plasmarse como los actores principales, abriéndose su propio espacio para poder participar en la creación de políticas migratorias. La representación de la sociedad civil en la Asamblea era importante para que el legislativo pudiera escuchar las necesidades que los diferentes sectores de la sociedad civil. Por esta razón es necesario un análisis sobre la convocatoria que realizó la Asamblea Nacional para que las asociaciones civiles participen en el debate del proyecto.

Si bien se registra la intervención de varios actores, parecería ser que los temas más discutidos y sobre los que más se fomentó la participación de la sociedad civil fueron el retorno y el refugio, aun así asociaciones de refugiados no interviene como tales sino son representados por fundaciones. A pesar de ser los temas más abordados, los migrantes ecuatorianos retornados tienen muchas objeciones sobre la Ley, así mismo, las organizaciones que trabajan en torno al refugio han realizado varias observaciones a la Ley como la protección a los niños solicitantes de refugio. Aunque se debatió sobre estos temas en el texto final sus solicitudes no se vieron reflejadas. No así, ACNUR quien ha declarado públicamente su apoyo al texto final de la Ley Orgánica de Movilidad Humana., felicitando al Ecuador por la sección sobre Refugio que acoge la Ley. (Diario Expreso, disponible en: <http://www.expreso.ec/actualidad/movilidad-leyes-ecuador-actualidad-acnur-AH1009424>, consultado el 26 de marzo de 2018).

Finalmente, en las actas no se evidencia la participación robusta de asociaciones de migrantes ecuatorianos en los principales destinos como Estados Unidos, España o Italia. Probablemente estos fueron canalizados a través de los Asambleístas representantes de las diferentes regiones pero esto no consta en los documentos de elaboración. Tampoco estuvieron presentes las asociaciones de migrantes extranjeros en el Ecuador y existió muy poco debate sobre trata y tráfico de personas.

Como Perez-Ruales (2010) lo exponía, es necesario que el Estado cree políticas para fomentar la participación de diferentes grupos de la sociedad civil, por lo que era necesario que estas políticas de participación estén incluidas en el texto de la Ley, pero no fue así. Los

entrevistados comentaron que el texto final de la Ley no acoge mecanismos de participación para los migrantes a pesar de ser un texto que tenía la finalidad de concordar con los principios contenidos en la Constitución ecuatoriana.

Magliano (2011) sostenía que las organizaciones de la sociedad civil surgen como respuesta a las diversas realidades y políticas migratorias del mundo de hoy. En este capítulo observamos el surgimiento de nuevas asociaciones civiles en el Ecuador de acuerdo al estatus migratorio de los grupos, incluidos los solicitantes de refugio. En las actas de sesión de la Asamblea se observó que en cuanto a refugio solamente intervinieron fundaciones y no asociaciones de refugiados colombianos y haitianos que son las que más han surgido en nuestro país, la participación de personas refugiadas fue escasa y sin la participación de asociaciones de refugiados se convierte aún más difícil para el legislativo comprender las necesidades que estos grupos tienen.

Este capítulo nos lleva a una primera conclusión, y es que sí que hubo una participación de la sociedad civil, pero esta se dio de manera fragmentada, pues como se lo estudió en un principio, la sociedad civil comprende a un conjunto de actores con la finalidad de representarlos. Durante la fase de propuesta y debate del proyecto de Ley intervienen solamente ciertos grupos, es decir a pesar que se realizaron convocatorias no se garantizó la participación de los sectores que de una u otra forma se encontraban relacionados con la Ley y como consecuencia muchos temas sobre movilidad humana quedan sueltos.

Conclusiones

En las últimas décadas el Ecuador ha pasado de ser un país emisor de migrantes a receptor migrantes de varias nacionalidades que buscan ser acogidos en nuestro país, también ha acogido al mayor número de refugiados en América Latina. Con la adopción de la Constitución del año 2008, el Ecuador realiza un gran avance en materia de reconocimiento de derechos, en especial en lo referente a la movilidad humana. Dentro de su articulado la Constitución establece el derecho a la libre movilidad humana, es decir, no solamente acoge derechos para los ecuatorianos que se encuentran en el exterior sino para las personas que desean ingresar al país. Es entonces cuando se vuelve necesaria la adopción de una Ley Orgánica de Movilidad Humana que contenga las dinámicas actuales de la movilidad humana. Para la creación de esta Ley era fundamental contar con la participación de los miembros de la sociedad civil pues ellos representan a varios sectores y pueden transmitir las expectativas que tienen sobre la Ley.

Los hallazgos obtenidos dentro la presente investigación permiten llegar a varias conclusiones, especialmente sobre la percepción que tiene la propia sociedad civil sobre su participación en la creación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Desde la propuesta de creación de una nueva Ley de Movilidad Humana hasta el texto final de la misma se presentaron varios conflictos entre el estado y las asociaciones de la sociedad civil. Los hallazgos aquí obtenidos permiten concluir que fue una propuesta que nació desde la sociedad civil con la intención de crear una normativa integral en donde primen los derechos de las personas en movilidad de acuerdo a los principios contenidos en la Constitución de la República del Ecuador lamentablemente esta propuesta no fue la que llegó a la Asamblea Nacional, sino un texto totalmente diferente creado por instituciones estatales, principalmente por parte del poder ejecutivo. Es decir, al momento que el proyecto de Ley ingresó a la Asamblea Nacional ya existía un conflicto con algunas organizaciones de la sociedad civil por no ser el texto trabajado desde un principio.

Segundo, a pesar de que es posible evidenciar las convocatorias realizadas por la Comisión de Relaciones Exteriores y Seguridad para el debate del proyecto de Ley dentro de la Asamblea, así como también la socialización del texto en varias provincias del Ecuador incluso en el exterior, el texto final no abarcó todos los puntos que los diferentes grupos de la sociedad civil

esperaban. Las asociaciones de migrantes retornados esperaban una Ley que les entreguen más garantías en su regreso al Ecuador, en varios ámbitos, laboral, económico, educativo.

Inclusive los mismos miembros de la Asamblea comparten este criterio aduciendo que algunos artículos tratados en debate fueron eliminados en el texto final y que finalmente primó una tendencia de control y seguridad estatal dejando de lado la intención de protección de derechos humanos con la que se partió en un principio. No sirve de nada convocar a varios grupos a que presenten sus puntos de vista y expongan sus necesidades si al final el poder ejecutivo impone un texto donde priman los intereses del gobierno, contradiciendo de esta forma la intención de protección y garantía de derechos que contiene la Constitución.

Finalmente existe una clara contradicción en el preámbulo de la Ley y el texto final, pues en un principio se propone la creación de una nueva legislación de movilidad humana basada en la supremacía de la persona como sujeto de derechos. Si bien es verdad que existió una intención de garantizar la participación de los miembros de la sociedad civil para que puedan exponer sus inquietudes y trabajar en el texto de la Ley, diferentes sectores no se sienten satisfechos con el texto final de la Ley pues consideran que no se tomó en cuenta su participación ni las necesidades reales que tenían, como es el caso de los migrantes ecuatorianos retornados que consideran que se usa su imagen para justificar las políticas migratorias pero se sienten que sus derechos no son protegidos por el estado ecuatoriano.

Tercero, a partir de las entrevistas realizadas en este trabajo salieron a la luz las temáticas poco debatidas por la Comisión de la Asamblea como el tema de la trata y tráfico de personas, poniendo como punto principal en el debate el tema de migrantes retornados. Si bien es cierto que las asociaciones de migrantes retornados demandaban por protección de derechos fuera y dentro del Ecuador, la intención fue crear una ley integral que abarcará todos los ámbitos de la movilidad humana pero que finalmente no resultó de esta manera. Creo que es necesario acotar que en un principio la sociedad civil propuso que se creara un Código de Movilidad Humana, es decir, una normativa más amplia.

Como se expuso en el primer capítulo de este trabajo, para autores como Pérez Ruales (2010) es necesario que el estado cree políticas públicas que fomenten la participación de los migrantes, insistiendo en la importancia que tiene la participación de las personas en movilidad especialmente cuando se trata de resolver problemas que se suscitan con el Estado.

Además, los migrantes deberían ser los actores centrales dentro de estos procesos pues sobre ellos caen directamente las políticas migratorias, es por esto que en la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana ecuatoriana la participación de las asociaciones civiles de migrantes era vital para la creación de una Ley que buscaba ser garantista. A pesar de que en los debates del Proyecto de Ley se contó con la presencia de asociaciones de migrantes el texto final del proyecto de Ley causó reacciones negativas dentro de estos mismos grupos que finalmente no sintieron que sus necesidades fueron resueltas dentro de la Ley. Aquí es necesario retomar lo citado de la Carta Abierta a la Secretaría Técnica de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y a los Gobiernos de la Región en el Marco de la XIII CSM: “También el dialogo entre el Estado y la sociedad civil permitirá tener una visión más integral sobre las realidades de la población migrante, el impacto en sus derechos de las políticas y las prácticas, y por lo tanto de los retos y tareas pendientes”.

Personalmente creo que en los debates del Proyecto de Ley faltó la intervención de otros grupos sociales por ejemplo las asociaciones de personas refugiadas y de migrantes extranjeros en el Ecuador, pues al final fueron los mismos miembros de la Asamblea que concluyeron que temas relacionados con el refugio, trata y tráfico y deportaciones tienen grandes vacíos, en las actas de sesión se constata que estos temas casi no fueron abordados.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en la sección anterior también es posible concluir que la Ley finalmente cumple parcialmente con su objetivo de concordancia con la Constitución del República del Ecuador, pues en varios aspectos adopta normas que terminan vulnerando los derechos humanos de las personas migrantes al incorporar normas que criminalizan la migración y ratificando el control que realiza el Estado a las personas que ingresan o salen del país.

A mi criterio los miembros de la Asamblea involucrados dentro de este proceso realmente si tuvieron una intención de equilibrar las necesidades de los migrantes y los intereses del Estado, tomando en cuenta la cantidad de temáticas que esta Ley debía contener, pues conjugar refugio, retorno, deportación, apátrida en un solo texto no era una tarea fácil, sin embargo, al final del proceso, la intervención del ejecutivo rompió este balance y no primaron las personas y la protección y garantía de sus derechos.

Actualmente las asociaciones de migrantes tienen la intención de conformar una Federación

de Migrantes donde se integren las asociaciones de migrantes ecuatorianos retornados y asociaciones de migrantes extranjeros en el Ecuador, será interesante en un futuro estudiar el grado de participación que tenga esta Federación en la creación de políticas migratorias en el Ecuador y si presentan reformas a la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana de acuerdo con lo que ellos consideran que todavía hace falta incluir en la normativa. Dentro de las actas de sesión se pudo observar que las personas solicitantes de refugio todavía no han podido ser representadas por asociaciones propias sino por fundaciones internacionales. Es muy probable que si se brinda el espacio necesario para el surgimiento de asociaciones de refugiados sus intereses en un futuro puedan estar mejor representados.

Lista de referencias

- Accoto, Laura. 2003. Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disponible en: <http://www.fusda.org/Revista16/Revista16LASORGANIZACIONESDELASOCIEDADCIVIL.pdf> . (Consultado el 18 de noviembre de 2017).
- Aguilar, Enrique. 2008. Alexis De Tocqueville. Buenos Aires: Editorial Sudamérica.
- Araujo, L. y Eguiguren, M. (2009) “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”, Andinamigrante N° 3: 2-10. FLACSO Sede Ecuador. : 2-10. FLACSO Sede Ecuador.
- Burbano, M. 2015. Las asociaciones de migrantes extranjeros en Quito: capital social y liderazgo. Disponible en: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho89.pdf>. Consultado el 04 de enero de 2018.
- Butcher, J. 2013. La importancia de la participación social. Disponible en: <http://www.psm.org.mx/la-importancia-de-la-participacion-social/>. (Consultado el 27 de octubre de 2017).
- Domenech, E. 2008. La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires (Argentina): Catálogos / CLACSO. Disponible en: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/9.pdf>. Consultado el 17 de octubre de 2017.
- Eguiguren, M. 2009. Sujeto Migrantes, Crisis y Tutela Estatal. Quito: FLACSO.
- Freier, Luisa .2014. “The importance of access policies in South-South Migration. Ecuador’s Policy of Open Doors as a Quasi Experiment”. International Migration Institute (IMI), University of Oxford. En <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-103-14.pdf>
- Gratton, B. 2005. Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración? En La Migración Ecuatoriana. Transnacional ismo, Redes e Identidades. Quito: Flacso. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45803.pdf> Consultado el 07 de enero de 2018.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Pagina Web: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/>

- Herrera, Gioconda .2011. “La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención”, en Feldman-Bianco, Bela et al. (coord.), La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías. Quito: FLACSO Ecuador/ CLACSO/ Universidad Alberto Hurtado, pp. 181-202.
- Herrera, William. 2011. “La construcción de la política de emigración del Estado ecuatoriano: el caso de las Casas Ecuatorianas en el exterior”. IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. 18, 19 y 20 de mayo de 2011. Quito: FLACSO.
- Llancar, Carlos. 2007. Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. Disponible en:
<http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>. Consultado el 19 de junio de 2018.
- Magliano, M. 2011. La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos. Disponible en
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12218314001>. Consultado el 20 de octubre de 2017.
- Méndez, A., Pérez, A y Uceda, F. 2014. La importancia de la participación social en el proceso de integración social de las diversidades culturales. Disponible en:
http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista_dts/52_14.pdf. Consultado el 07 de octubre de 2017).
- Pérez, Nicole. 2009. *La ciudadanía transnacional y las demandas frente a las políticas públicas*. En: Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Peris- Mancheta, Juan. 2009. *La nueva política migratoria integral del Ecuador en la encrucijada*. En: Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ramírez, J. 2017. Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador. En Ramírez, Jacques Migración, Estado y Políticas. Cambios y Continuidades en América del Sur. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia de Bolivia. Disponible en: <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/10.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2018.
- Restrepo, Darío. 2001. Participación Social: Relaciones Estado- Sociedad Civil. Revista de Salud

Pública. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v3n3/v3n3a03.pdf> Consultado el 20 de junio de 2018.

Ros, Juan Manuel. 2008. Sociedad Civil y religión en A. de Tocqueville. ISEGORÍA, Revista de Filosofía Moral y Política. No. 39, julio- diciembre, 2008, 205-216.

Valle, Alex. 2009. *El derecho a tener derechos*". En *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Villaseñor G., Elio. 2005. Participación ciudadana: base del gobierno democrático. Disponible en:

http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/ponencias/descargas/ipupo_partciudadana.pdf . (Consultado el 05 de noviembre de 2017).

Walzer, Michael. 2010. *Pensar Políticamente*. Madrid: Ediciones Paidós Ibérica.

Referencias Normativas

Constitución de la República del Ecuador

Ley Orgánica de Movilidad Humana.