

FLACSO

Toma de decisiones en la ratificación de  
la Convención Internacional sobre la  
protección de los derechos de todos los  
trabajadores migratorios y sus familiares  
en Ecuador

---

Maestría de Relaciones Internacionales

César Molina Novillo

Martes, 27 de Octubre de 2009

FLACSO

Toma de decisiones en la ratificación de  
la Convención Internacional sobre la  
protección de los derechos de todos los  
trabajadores migratorios y sus  
familiares en Ecuador

---

Maestría de Relaciones Internacionales

César Molina Novillo

Martes, 27 de Octubre de 2009

Dra. Grace Jaramillo

Quito, Octubre, 2009

Para mi esposa María Teresa y a mis hijos César, Santiago y Daniela.

Para las Hermanas Scalabrinianas en Ecuador: Alvarina, Amelia, Dilva y Jeanette cuyo carisma por la migración motivó este trabajo.

Agradezco al Dr. Adrian Bonilla Soria y a la Dra. Grace Jaramillo por toda la ayuda y paciencia en este trabajo.

## ÍNDICE

<i>RESUMEN</i> .....	7
<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	9
<i>Estructura Jurídico Política del Ecuador</i> .....	21
<i>El Ministerio de Relaciones Exteriores</i> .....	32
La Dirección General de Tratados .....	35
Dirección General de Asesoría Jurídica.....	36
Dirección General de Ecuatorianos residentes en el Exterior .....	37
<i>El Ministerio de Gobierno y Policía</i> .....	39
<i>El Ministerio de Trabajo</i> .....	40
<i>El Congreso Nacional y su Comisión de Asuntos Internacionales</i> .....	41
<i>El Tribunal Constitucional</i> .....	43
<i>La Presidencia de la República</i> .....	44
<i>CAPITULO II</i> .....	45
<i>Antecedentes de la Convención en las Naciones Unidas</i> .....	45
<i>Proceso de ratificación de la Convención en Ecuador</i> .....	52
<i>Comunicación del Secretario General de Naciones Unidas y del Gobierno de Filipinas al Ecuador</i> .....	54
<i>Antecedentes y proceso de conocimiento e informes en el Ministerio de Relaciones Exteriores</i> .....	57
<i>Requerimiento a las instancias gubernamentales para que emitan su criterio respecto a la Convención de trabajadores migrantes y sus familias</i> .....	59
<i>Criterios de Asesoría Jurídica y Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores</i> .....	60
<i>Nueva opinión de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores</i> .....	62
<i>Criterio y recomendación del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos</i> .....	63
<i>El Tribunal Constitucional</i> .....	71
<i>El rol del Comité para la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares</i> ....	76
<i>La aprobación del Congreso</i> .....	77
<i>La suscripción presidencial</i> .....	78

<i>El depósito de ratificaciones de las Naciones Unidas .....</i>	<i>78</i>
<b><i>CAPÍTULO III.....</i></b>	<b><i>81</i></b>
<i>El modelo del actor racional .....</i>	<i>85</i>
<i>Modelo II: proceso organizacional.....</i>	<i>89</i>
Actores organizacionales .....	91
<i>El modelo III: política gubernamental.....</i>	<i>93</i>
<i>Complejidad de la administración.....</i>	<i>98</i>
<b><i>CAPÍTULO IV.....</i></b>	<b><i>106</i></b>
<i>La unidad básica de análisis .....</i>	<i>113</i>
<i>Conceptos organizadores.....</i>	<i>114</i>
Elementos que identifican a quienes impulsan la Aprobación y sus canales de Acción. ....	125
<b><i>CONCLUSIONES .....</i></b>	<b><i>127</i></b>

## **RESUMEN**

El trabajo expone el proceso de toma de decisiones en la aprobación de la “Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares” en el Ecuador. En el trabajo se presenta un recuento de las instituciones, los procedimientos, los actores y los líderes que impulsaron la aprobación de la Convención, dentro del marco jurídico institucional ecuatoriano y siguiendo la normativa constitucional y legal que contemplan los procedimientos, instancias para su conocimiento y aprobación.

El estudio de caso expone el proceso y analiza el tratamiento de la toma de decisiones sobre la Convención desde la aprobación de la convención por Naciones Unidas en diciembre de 1990 hasta la ratificación ecuatoriana en el año 2002.

El estudio expone los elementos esenciales de los modelos de toma de decisiones en relaciones internacionales utilizando la guía de Graham Allison y se escoge el modelo de política burocrática para, utilizando ciertos elementos teóricos, analizar el proceso de toma de decisiones y aprobación de la Convención en el Ecuador; en el trabajo se resalta el hecho del largo tiempo que tomó al gobierno ecuatoriano el conocimiento y aprobación de la Convención. Se identifica a líderes de la cúpula institucional (principalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores) que por su formación y afinidad con los temas de derechos humanos impulsaron su conocimiento en el ámbito administrativo, la aprobación en el ámbito legislativo y la ratificación ejecutiva. Se pretende mostrar, de esa manera, el rol de decisores en posiciones claves y con poder y el hecho de que la promoción para la aprobación de la Convención coincida con la inclusión paulatina en la agenda de relaciones internacionales ecuatoriana el tema de la migración y la preocupación gubernamental sobre la suerte de trabajadores ecuatorianos que abandonaron el país a finales de los años noventa e inicios de este nuevo milenio; lo anterior coincide con el cierre de un tema omnipresente en

la agenda de relaciones internacionales ecuatoriana como fue el del problema territorial con el Perú.

Por la investigación realizada, a través de la utilización del modelo teórico de política burocrática y de la información, datos y entrevistas obtenidas se recomienda que los temas de aprobación de tratados e instrumentos internacionales deberían ser socializados, conocidos, estudiados y contrastados de una manera rigurosa para permitir que, en el proceso de toma de decisiones, los decisores tengan la suficiente información y realicen un apropiado análisis incluyendo la consideración de intereses afectados, de las obligaciones que asume el Ecuador y así se presente una gama de opciones que posibilite a los decisores tomar la decisión más adecuada a los intereses del país.

Finalmente, se resalta la importancia de la Convención tanto para los trabajadores ecuatorianos en el extranjero como para aquellos en el Ecuador, ya que si bien es cierto que la Convención no ha sido ratificada por los grandes países receptores de migrantes ecuatorianos tales como Estados Unidos, España e Italia, no es menos cierto que la ratificación del instrumento internacional por el mayor número de países fortalece el sistema de derechos humanos internacional y en particular el de protección para los trabajadores migratorios y sus familiares.



## INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio global ha alcanzado magnitudes muy significativas, así, millones de personas migran principalmente en busca de mejores condiciones económicas de vida o huyendo, en algunos casos, de la coerción política o de la violencia y constituyen el fenómeno de los refugiados y de los desplazados; nuestro país no ha estado sustraído al fenómeno de las migraciones y ha participado, dentro del contexto internacional, de las dos corrientes, es decir ha sido, sobre todo en las tres últimas décadas, un país de destino y un país de origen de migrantes, receptor y expulsor al mismo tiempo. En los últimos años, la migración de ecuatorianos ha significado un éxodo de personas que se han dirigido al ya tradicional destino de los Estados Unidos de Norteamérica, España, Italia y, en menor medida, a otros países europeos.

Las condiciones en las que viajan nuestros compatriotas a los países de destino son en la mayoría de los casos muy riesgosas: los migrantes ecuatorianos se encuentran, generalmente, en una situación de vulnerabilidad y, por tanto, con irrelevantes posibilidades de defensa de sus derechos humanos mínimos y objetos de verdaderas organizaciones que, abusando de su condición de “sin papeles” o “irregulares”, violan principalmente sus derechos laborales; muchos de estos compatriotas, que por otro lado contribuyen significativamente con la economía ecuatoriana con sus remesas de dinero, están expuestos a una serie de peligros, inclusive muchos han perdido su vida en los países de tránsito para finalmente, cuando han arribado a cumplir su sueño americano o europeo, según el caso, sufrir una serie de atropellos y violaciones a sus derechos humanos y laborales mínimos: precarias condiciones de trabajo, sueldos o remuneraciones no legales, discriminación, chantajes y generalmente aprovechamiento de su situación de indocumentación o de irregularidad.

Nuestro país, de otra parte, afronta el fenómeno del ingreso de migrantes indocumentados provenientes de Colombia y Perú, lo que ha constituido un hecho cíclico y con tendencia a

acentuarse en los últimos años por los desplazados que huyen de la violencia y, otros migrantes que lo hacen con el afán de encontrar mejores condiciones de vida y de trabajo como finqueros, jornaleros y, en muchos casos, como empleados por cuenta propia; este fenómeno ha sido tratado, en forma parcial, por acuerdos binacionales para la legalización de indocumentados entre Ecuador y Colombia. Una gran parte de los migrantes colombianos, no han podido beneficiarse de los convenios y acuerdos de legalización y, por tanto, se han constituido en trabajadores indocumentados y en situación irregular con todas las consecuencias negativas para la defensa y el ejercicio de sus derechos que esta situación implica.

Podemos decir que en los últimos siete años, en las esferas legislativa y ejecutiva, se ha estudiado y puesto en consideración el fenómeno migratorio, sobre todo, por la sensibilización de la opinión pública, por los múltiples datos de los medios de comunicación que han denunciado las condiciones en las cuales los migrantes ecuatorianos abandonaban el país y, cuando lograban arribar a su destino, salvando múltiples peligros por viajes en embarcaciones hacia Centroamérica y por México, finalmente su situación o estatus jurídico les impedía poder ejercer derechos mínimos en el lugar de destino.

El presente trabajo se centra en un estudio de caso, es decir en el análisis específico del proceso ecuatoriano de la toma de decisiones para la ratificación de la Convención de Protección de todos los trabajadores Migratorios y sus Familiares, para este efecto utilizamos el marco teórico del modelo de análisis de Allison sobre la política burocrática así, inicialmente se contextualizará la estructura jurídico-política de Ecuador y los actores, instancias y entes estatales encargados del conocimiento y aprobación de la Convención. Esta Convención es muy importante por sus disposiciones y las perspectivas de su aplicación efectiva que beneficiarán a ese gran grupo de ecuatorianos y a sus familiares que laboran en el exterior, y así mismo, la Convención debería servir para resaltar el problema migratorio que enfrenta el país internamente por la recepción de trabajadores indocumentados provenientes principalmente de nuestros países fronterizos.

La Convención internacional para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias es un instrumento internacional que establece condiciones mínimas de aplicación universal de protección de los trabajadores migratorios y de sus familias; además, constituye un instrumento básico y fundamental para la protección de los trabajadores migrantes, a nivel internacional, sean estos legales o no.

Este trabajo pretende realizar un análisis de las diferentes instancias administrativas, de control constitucional y legislativo encargadas de la aprobación o no aprobación de un instrumento de esta naturaleza. Para este efecto, se presentará un panorama sucinto de la estructura jurídico-política y de las instancias encargadas de la aprobación de la Convención.

Pese a que nuestro país fue uno de sus impulsores de su aprobación en el seno de Naciones Unidas, cuando se trató de aprobarla para que constituyera una norma ecuatoriana, hubo un desconocimiento y apatía de casi ocho años, hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores decida difundir el texto a los entes competentes para que éstos a su vez emitan sus opiniones sobre la conveniencia o no de la aprobación de la Convención; este nuevo interés tiene un paralelismo con la presencia de flujos cada vez más impactantes de noticias, publicaciones y difusión de información sobre las difíciles situaciones laborales y humanas que afrontan los migrantes ecuatorianos en el exterior.

Se conoce que desde 1830, el Ecuador ha suscrito más de 8.200 tratados y acuerdos o convenios internacionales; en el Ministerio de Relaciones Exteriores no existe certeza sobre cuáles de ellos están vigentes y este Ministerio está empeñado en depurar una base de datos, que permita evidenciar que Tratados y Convenios internacionales tienen. En el presente trabajo se pretende resaltar el hecho del poco análisis, y de la falta de estudio y debate con que se aprueban muchos convenios internacionales que pasan a formar parte de la legislación ecuatoriana, desconociéndose, por falta de difusión, las obligaciones que debe cumplir el Ecuador por los convenios suscritos.

De la revisión de los diferentes instrumentos, convenios y tratados internacionales de los cuales el Ecuador es suscriptor o adherente, especialmente en el ámbito de derechos humanos o protección de personas vulnerables, tales como: mujeres, niños, migrantes, podemos formular la siguiente pregunta: ¿Es el Ecuador un verdadero paladín en cuanto a la aprobación de convenciones de D.D.H.H. y muchos otros instrumentos internacionales que nacen de iniciativas en el seno de organismos multilaterales, y especialmente el más importante, esto es de las Naciones Unidas? Podríamos afirmar que, si bien el país aprueba y ratifica muchos, por no decir la mayoría de estos instrumentos internacionales, en el ámbito de los derechos humanos internamente se ha evidenciado que no existe un verdadero debate ni discusión sobre las consecuencias de la aplicación de un determinado instrumento internacional de esta naturaleza y tampoco existe difusión sobre las obligaciones contenidas en estos instrumentos internacionales que, de conformidad con la Constitución Política, tienen validez y jerarquía de una norma constitucional, y por tanto, de observancia y aplicación obligatoria.

Los instrumentos internacionales que se refieren a obligaciones sobre protección de los derechos humanos en general, y de los derechos de personas que por cualquier causa o circunstancia se encuentran en situación de vulnerabilidad, no son aplicados en el país sino de manera parcial, sin embargo, cuando se trata de cumplir con las obligaciones, por ejemplo, de acuerdos bilaterales, de protección de inversiones, el socio Estado contratante exige su cumplimiento a través de los mecanismos establecidos en los mismos instrumentos bilaterales o, como en el caso de la Comunidad Andina de Naciones a través de los instrumentos en los cuales se establecen las obligaciones y las instancias para hacer valer sus derechos como es el caso de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y el Tribunal Andino de Justicia.

El proceso en la toma de la decisión de aprobación de la Convención, aparentemente, tiene un “espaldarazo” y “empujón” con la concomitante preocupación de las autoridades administrativas y la presencia y noticias periodísticas de continuas violaciones a los derechos

humanos de los migrantes y de las inhumanas condiciones de migración de muchos de nuestros compatriotas a finales de los años noventa.

El proceso de toma de decisión sobre esta Convención, su demora en el conocimiento y la apatía de las autoridades sobre este caso y la casi absoluta falta de debate en su conocimiento y aprobación, llamó nuestra atención y motivó este estudio: Vemos en el trabajo, que las autoridades decisoras no evalúan las obligaciones que el país adquiere al suscribir la Convención, especialmente en lo que se refiere a la protección y servicios que el Estado ecuatoriano debe otorgar a los trabajadores migrantes extranjeros dentro del país.

El trabajo pretende exponer, el proceso que ha seguido hasta la ratificación de la Convención, identificando los actores en dicho proceso de aprobación; así mismo, resaltaré la importancia para los trabajadores migrantes, de poseer un instrumento internacional que proteja sus intereses y sus derechos mínimos en todos los países han ratificado la Convención o adherido y el efecto que un instrumento de esta naturaleza puede tener en el ámbito internacional como un marco de referencia específico para la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares. El análisis sobre la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y su contexto de aplicación nos lleva a coincidir en que: “el más significativo logro, en años recientes con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, ha sido precisamente la aprobación por parte de la Asamblea General de la Naciones Unidas, en 1990 de esta Convención.” (Perrouchoud, 2000: 7.1.7) Además de que “esta Convención es una evidencia permanente de la necesidad de reforzar el sistema de protección de los Derechos Humanos que beneficia a este grupo de personas y provee, adicionalmente, a los Estados de las herramientas legales que les facilite el desarrollo de un sistema uniforme de legislación doméstica y de mutuos acuerdos con referencia a los movimientos clandestinos y al tráfico de trabajadores.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ibid.

Esta Convención a diferencia de otros instrumentos internacionales adoptados por la comunidad internacional y especialmente referidos a los derechos de los trabajadores migrantes contemplados en las convenciones de la OIT, mantiene como fin asegurar que los Estados partes protejan los derechos humanos básicos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, inclusive en una situación irregular o de indocumentación.

Con la globalización y los rápidos cambios tecnológicos en el mundo actual, que se manifiestan también en el desarrollo exponencial de las telecomunicaciones y en la mejora de los medios de transporte, se presenta una paradoja para los trabajadores migrantes: por un lado, la globalización ha permitido una escalada ad infinitum de relaciones comerciales, transacciones y de procesos de aperturas arancelarias en bloques económicos y, de otro lado, la mano de obra migrante no ha tenido esa libertad debido a las manifestaciones de interés nacional, de los Estados que reflejan, en muchos casos, los sentimientos de una población preocupada por el ingreso de trabajadores migrantes a su territorio pese a existir evidencias que han demostrado consecuencias positivas para la comunidad y Estado que recibe esos flujos migratorios: *Although labor immigration has historically been associated with the opening of new land frontiers, the growth of industries, and development, the new perception is that today's migration generates undesirable social consequences and thus not compatible with nation interest. Migrants are increasingly being seen as threats to native's jobs security, a burden in social services, and as harbingers of crime.* (Abella, 2000: 7.3.3) Existe en el ambiente internacional y doméstico esta tensión entre los derechos de los migrantes y las “consecuencias negativas” que su presencia provocan en la sociedad de acogida.

Este trabajo se motivó así mismo por el contacto del autor, de primera mano, con la situación y realidad de los migrantes indocumentados o en situación irregular, sobre todo colombianos, y en menor medida de otros países, que se han afincado en el Ecuador. Los trabajadores migrantes colombianos se establecieron en el Ecuador desde inicios de los años setenta, atraídos por la relativa prosperidad del Ecuador con la explotación del petróleo y por la apertura de nuevas fronteras agrícolas, especialmente en las provincias del norte del país.

Este contacto se mantiene desde inicios de los años noventa al haber participado con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y el Departamento de Pastoral Social, específicamente el Comité Pro- Refugiados, en los procesos de legalización de indocumentados para que puedan ejercer sus derechos humanos básicos y en especial sus derechos laborales. Así, una preocupación constante en los procesos de legalización fue que los trabajadores emigrantes posean al menos unos derechos mínimos y los mecanismos para su defensa contenidos en el texto de la Convención que aprobada por Naciones Unidas aún no había sido ratificada por el Ecuador. Así, este trabajo intenta analizar el proceso de aprobación de la Convención de protección de los trabajadores migratorios y sus familiares utilizando los fundamentos teóricos del modelo de política burocrática presentado por Graham Allison.

Estos grupos poblacionales marginados no tenían, en la mayoría de los casos, solucionada la situación de irregularidad en el Ecuador con lo cual, como es lógico, se convertían en una fácil presa de traficantes, empleadores inescrupulosos y de las autoridades de control y policía que, en muchos casos, extorsionaban a los trabajadores extranjeros para “dejarlos vivir” en situación de irregularidad.

Las hermanas Scalabrinianas, orden religiosa católica, cuya misión está centrada en la movilidad humana, han realizado un trabajo incansable para legalizar la situación de los indocumentados y refugiados en el Ecuador y, en definitiva, para viabilizar los derechos a los indocumentados a través de los procesos de legalización, apoyando fundamentalmente y de manera prioritaria, a las personas desplazadas por motivos de violencia de Colombia para que, siguiendo los procedimientos establecidos en la legislación internacional para refugio logren un reconocimiento de su estatus como refugiados y cuando no es aplicable la situación de refugio han colaborado y solucionado la situación de muchos migrantes colombianos que, en situación irregular, laboran en el Ecuador<sup>2</sup>: esta situación motivó a que como una

---

<sup>2</sup> De acuerdo a datos estadísticos de ACNUR en el período del año 2000 al año 2006 (noviembre), se recibieron 45.231 solicitudes de refugio por parte de ciudadanos colombianos de las cuales 16.428 fueron

iniciativa de la sociedad civil se promueva entre 1996 y 1998 la difusión y socialización del texto de la Convención de nuestro estudio de caso.

Si bien el problema migratorio de los trabajadores indocumentados en general, colombianos en particular, ha sido objeto de tratamientos específicos sobre la base de convenios de legalización bipartitos entre Colombia y el Ecuador, debido al impulso e interés en el extranjero hacia el final del período con las autoridades colombianas de la época para su aprobación, consecuente con el destino y la protección de sus trabajadores migratorios en el Ecuador, sin embargo, la preocupación de las autoridades ecuatorianas por la suerte de sus connacionales en el extranjero fue casi nula, en el período materia de nuestro estudio de caso (1990-2002), salvo hacia el final del período con esporádicas declaraciones o acciones de algunas instancias administrativas; este panorama motivó mi inquietud e interés: por un lado las difíciles condiciones de los extranjeros trabajadores en el Ecuador y sus limitaciones en la defensa de sus derechos humanos y laborales en particular y, por otro lado, la cada vez mayor frecuencia de informaciones sobre el éxodo de los ecuatorianos como inmigrantes irregulares a fines de la década de los noventa e inicios del nuevo milenio: Así, en los años 1996 y 1997 en el ámbito de las entidades no gubernamentales la orden de las Scalabrinianas se propuso difundir la Convención de protección de los derechos de los trabajadores migratorios, materia de este estudio, en diferentes niveles, a través de la celebración de simposios principalmente en Quito, Guayaquil, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Nueva Loja, etc. y con la participación de los funcionarios públicos involucrados en el conocimiento y aprobación de una Convención de protección de derechos humanos, es decir el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo, Ministro de Gobierno, etc. El propósito de esta difusión fue sensibilizar a las autoridades ecuatorianas para que la Convención fuese tratada, de manera prioritaria, de conformidad con los mecanismos constitucionales, legales y administrativos tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en aquel del poder legislativo y aquel del control constitucional. Esta actividad de difusión fue un impulso importante a

---

negadas y 13. 272 concedidas (Exteriores). Asimismo de acuerdo al medio de prensa escrito el Tiempo actualmente existen 22.000 refugiados colombianos registrados en el Ecuador (tiempo).



través de la distribución de cientos de ejemplares del texto de la convención conjuntamente con textos incluidos por comentaristas internacionales.

¿Qué hacía el Estado ecuatoriano para proteger a sus connacionales en el extranjero? Al menos la ratificación de una convención específica sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios podría haber significado un marco jurídico importante pese a que dicha ratificación conlleva una serie de obligaciones adicionales para el país que lo suscribe, al compartir el Ecuador el carácter de receptor de flujos migratorios y a la vez expulsor de trabajadores migrantes.

El hecho de que una organización no gubernamental, de patrocinio religioso, cuya misión es el cuidado y protección de los migrantes sea quien difunda el texto de la Convención en los diferentes ámbitos y foros en el Ecuador e impulse su aprobación, presentó una serie de interrogantes para investigar las razones de la inactividad e inercia del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el tratamiento administrativo y constitucional de la aprobación de la Convención y, en definitiva del proceso constitucional y legal.

El largo tiempo que tomó la aprobación de la Convención por parte del Ecuador (casi 12 años) me motivó a realizar este estudio de caso para evidenciar la falta de interés del Estado ecuatoriano para la aprobación de un instrumento jurídico orientado a la protección de los trabajadores migratorios en general y lógicamente a los trabajadores ecuatorianos en el exterior. Esta investigación pretende evidenciar, además, el poco o ningún debate que ha existido dentro de los órganos administrativos y legislativos ecuatorianos sobre la situación de los trabajadores migrantes en el Ecuador y de los connacionales en el exterior. Para el estudio se utilizó la información documental de los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Tribunal Constitucional, Congreso Nacional así como varios documentos y entrevistas con personas que desarrollaron actividades en las instancias administrativas, legislativas o de control constitucional en el tiempo de la toma de decisiones y así mismo cierta información de medios de comunicación y reportajes periodísticos de la época.

Se quiere presentar la toma de decisiones en el proceso de aprobación de la Convención: mostrando los modelos propuestos por Graham Allison y en especial los fundamentos teóricos del modelo de política burocrática, para el efecto se esboza en el primer capítulo, las entidades, instancias administrativas, de control constitucional y legislativas que de acuerdo a la Constitución Política vigente de la época de nuestro estudio, debían conocer. Se trata de un recorrido en el cual se incluyen sucintamente las atribuciones y funciones de las entidades encargadas de aprobar o improbar la Convención. Así, se identifican las instancias que en nuestro país conocen y desarrollan temas internacionales como aquel de la aprobación de una Convención o tratado internacional, es decir, un instrumento contractual de cumplimiento obligatorio para el país que adhiere o lo suscribe.

En el segundo capítulo del trabajo se realiza una revisión y un análisis de las evidencias documentales a las que tuvimos acceso en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Congreso, Tribunal Constitucional sobre el proceso de aprobación de la Convención; si bien este capítulo es esencialmente descriptivo incluye el recuento de los hechos, los actores y las fechas en las cuales alternativamente la Convención entró en “la refrigeradora” o fue materia de cierto interés o preocupación por parte de las autoridades administrativas o legislativas según el caso.

El tercer capítulo recuenta los rasgos más importantes de los modelos de análisis de toma de decisiones aplicados específicamente a los asuntos de Relaciones Internacionales.

La utilización de las herramientas contenidas en cada uno de los modelos de análisis de las decisiones muestra diferentes énfasis en los elementos y factores que producen finalmente una decisión. Me llamó la atención particularmente el hecho de que la Convención haya sido olvidada por muchos años y que solamente el impulso de ciertos actores, en las diferentes instancias, en un momento determinado, propiciaron el cumplimiento de los procedimientos administrativos y así la Convención pasó a ser conocida por el Congreso y, con el informe de la comisión correspondiente, se solicitó la opinión jurídica del Tribunal Constitucional para

posteriormente decidir la aprobación de la Convención en el seno del Congreso y concluir con la suscripción del decreto de ratificación por parte del Presidente de la República.

El optar por uno de los modelos presentados en este trabajo resultó complejo porque, desde mi punto de vista, cualquiera de los modelos implicaba la utilización de ciertos matices y elementos, con mayor o menor énfasis, de los otros modelos; es decir, la utilización de un modelo no excluye que ciertos elementos de los otros modelos puedan ser utilizados para el estudio de un determinado proceso decisional. Así, se escogió para este estudio de caso el modelo de política burocrática porque, pese a que aquel del proceso organizacional en el cual se resalta que los gobiernos actúan en la medida que estas organizaciones practican ciertas rutinas y que hubiese parecido el modelo más adecuado a aplicarse, dada la monótona rutina que implicó varios años de inmovilidad del tratamiento a la Convención del Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instancias administrativas, en la investigación se mostraron que la evidencias que la decisión de un Ministro de Relaciones Exteriores con orientación y sensibilidad hacia los derechos humanos impulsó la aprobación de la Convención.

Así mismo, el haber participado, de primera mano, en algunos hechos que impulsaron el conocimiento y aprobación de la Convención me motivó para que escogiese la utilización de las herramientas e instrumentos del tercer modelo propuesto por Allison, de la política gubernamental o burocrática modelo, en el que se considera al Estado no como un actor unitario o racional sino como conformado por un grupo de actores o jugadores ubicados en las diferentes instancias gubernamentales y con un bagaje de prioridades e intereses heterogéneos. En este modelo, se resalta las actividades, gestiones, impulsos de quien tiene poder para dar luz verde a que un determinado asunto con consecuencias en el ámbito internacional, sea este problema de seguridad nacional, de estrategia o de la aprobación de una “simple” Convención que constituye otro de los instrumentos del marco de derechos humanos de carácter internacional y que el Ecuador mantiene aprobados e integrados en su legislación interna.

El capítulo cuarto intenta conjugar la utilización de los diversos elementos e instrumentos de análisis de toma de decisiones de política gubernamental y su marco teórico para estudiar el caso de la aprobación de la Convención; el trabajo trata de revelar la forma en la cual los jugadores y actores dentro de los organismos encargados de conocer y resolver temas de efectos internacionales, en el ámbito doméstico, han actuado en el período materia de este estudio. Hay algunas evidencias que demuestran lo que se incluye en las conclusiones de este trabajo, la falta de una revisión, estudio y análisis detenido y serio que, conjugando los diferentes puntos de vista de quienes están involucrados en la aprobación de la Convención, pueda finalmente dar como resultado una serie de elementos, presentaciones, estudios y análisis que brinden, a quienes toman las decisiones, los insumos necesarios para que permitan beneficios al país

Entre los fines de este trabajo se pretende abordar dos temas; en primer lugar, que las prácticas administrativas y legislativas del país y, en especial, los procedimientos para la aprobación de cualquier instrumento internacional no solo sigan las tradiciones administrativas y burocráticas impulsadas por ciertos líderes sino que, con la profesionalización y especialización creciente de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores todo tratado, instrumento o convención internacional sea debidamente estudiado, analizado, contrastado y debatido con la participación y socialización entre las entidades gubernamentales, legislativas y la sociedad civil con el ejemplo de iniciativas que han dado resultados muy importantes como el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador de finales de la década de los 90 y sus evaluaciones de aplicación y seguimiento posteriores<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El Ecuador con el propósito de impulsar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos ha incorporado un Plan Nacional de derechos humanos de 1998 como un “instrumento prioritario de ejercicio democrático y participativo de los ciudadanos y de las colectividades del Ecuador en materia de derechos humanos y garantías fundamentales”. El Plan Nacional recoge un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el país, frente a los cuales manifiesta posibles soluciones a través de “la adopción de medidas y actividades

## CAPÍTULO I

### **El Contexto Jurídico Político en el Proceso de Aprobación de la Convención**

A continuación, en apretada síntesis, se presentan las estructuras jurídicas, políticas y administrativas del Ecuador encargadas de conocer y resolver sobre los convenios y tratados internacionales y, se describen, las diferentes instancias administrativas y sus potestades y competencias en el sistema institucional ecuatoriano en la época en la cual se tomó la decisión de ratificación del convenio. Con lo anterior pretendemos situar las instancias, los hechos y cronología de los mismos en el proceso de aprobación de la Convención, no con el afán de seguir con el tradicional enfoque jurídico de análisis de los eventos internacionales histórico-jurídicos o diplomáticos en el Ecuador, sino intentado abrir la discusión basada en los elementos de análisis de las ciencias políticas y rompiendo así la tradición derivada únicamente en la historia y el derecho, si bien es evidente que hay una incidencia de las normas jurídicas en las decisiones, sobre todo las constitucionales, que establecen el marco referencial obligatorio para que las diferentes personas o grupos de personas en los órganos decisores conozcan, aprueben o rechacen una convención o instrumento internacional.

### **Estructura Jurídico Política del Ecuador**

Por norma constitucional vigente a la época de nuestro estudio de caso todo lo relativo a las relaciones de nuestro país con otros países, con organizaciones internacionales y con los diferentes actores extraterritoriales es gestionado y atendido directamente por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los principios de Derecho Internacional a los que se adhiere el Ecuador se encuentran incluidos en varias disposiciones de la Constitución, en el Artículo 1 se dice que: “El Ecuador es un Estado soberano e

---

concretas, que están contenidas en los Planes Operativos de Derechos Humanos, preparados conjuntamente entre el Estado y la Sociedad Civil” (Plan Nacional).

independiente...” y dicha “soberanía radica en el pueblo”, incluyendo además que es un deber primordial del Estado el asegurar la vigencia de los Derechos Humanos; en el Artículo 5 se expresan los principios a los que adhiere la nación ecuatoriana en el ámbito de las relaciones con la comunidad internacional: proclamar la paz, la cooperación, como un sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados y, así mismo, que el derecho internacional es la norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas.

La Constitución estructura el sistema jurídico y las instituciones del Estado y la función pública que se dividen en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.

La función legislativa será ejercida por el Congreso Nacional y dentro de sus deberes y atribuciones consta expresamente, la de aprobar o improbar los tratados internacionales. El Artículo 161 de la Constitución determina que el Congreso Nacional aprobará o improbará los tratados y convenciones internacionales que se refieran a derechos y deberes fundamentales de las personas: en el caso materia de este estudio se trata de un instrumento internacional para la protección de personas vulnerables y en riesgo como son los trabajadores migrantes y sus familiares.

La función ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien es responsable de la administración pública y, así mismo dentro de sus atribuciones y deberes, consta la de definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenciones internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional.

El ministerio encargado de la representación y de los intereses del Estado en el ámbito internacional es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su secretario y de otros organismos colegiados que apoyan en las distintas áreas de relaciones internacionales el manejo de la política exterior, así, el Consejo Nacional de Seguridad, la Junta de Defensa Nacional, etc.

Tanto en la Constitución como en la Ley del Servicio Exterior y en el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores se determinan fines, competencias y atribuciones de los diferentes entes encargados de la administración en el ámbito de las relaciones internacionales: dentro de los fines se establece que el servicio exterior tiene a cargo cumplir la gestión internacional del Estado, conforme a la Constitución, a la ley y al Derecho Internacional y es el órgano que ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus órganos y funcionarios, es el encargado de la administración, monitoreo y seguimiento de los procesos de aprobación de una convención o instrumento internacional.

El texto de la Convención, materia de nuestro estudio de caso, fue trabajado sobre la base de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas para que un comité de expertos estudie la situación de millones de migrantes que se dedican a actividades laborales en países distintos al de su nacionalidad y cuyo producto fue el texto de la Convención presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1990, el Ecuador a través de su representante, el embajador ante las Naciones Unidas, fue uno de los países promotores de la aprobación de este instrumento internacional (aparentemente porque nuestro representante diplomático era sensible a la situación de los ecuatorianos indocumentados en el exterior) y dado el gran número de tratados y convenciones internacionales aprobados por el Ecuador habiéndose convertido en un país que ha apoyado varias iniciativas para la aprobación y puesta en vigencia de convenciones y tratados para la protección de los derechos humanos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la Base Electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores existen 26 tratados referentes exclusivamente a la Protección de Derechos Humanos entre los principales: 1) Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, 2) Convención para la protección de los derechos del hombre y las libertades fundamentales (Convención Europea de Derechos Humanos), 3) Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

De la investigación realizada principalmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, podemos decir que la aprobación de la Convención, siguiendo las diferentes instancias, ejecutiva, legislativa, y la del Tribunal Constitucional y finalmente el depósito de la adhesión ante el Secretario General de Naciones Unidas, no tuvo seguimiento e impulso por parte de los funcionarios y las entidades encargadas de conocerlo y aprobarlo debido probablemente a que en el Ecuador, en el período de análisis y exposición propuesto, es decir desde 1991 hasta la entrada en vigencia del convenio el 1 de julio del 2003, estaban presentes otras prioridades en la agenda exterior; así, el omnipresente problema territorial ecuatoriano con el Perú, las relaciones económicas y diplomáticas con los Estados Unidos y como queda dicho, en alguna medida, la relación con Colombia en el ámbito económico, en el ámbito de integración y algunas consideraciones sobre el problema migratorio de trabajadores colombianos en el Ecuador, temas que fueron tratados a través de convenios binacionales para la legalización de los migrantes colombianos en el Ecuador<sup>5</sup>.

---

4) Declaración de San José sobre los Derechos Humanos, preparatoria para la conferencia mundial de Derechos Humanos, 5) Protocolo adicional a la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales, 6) Apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos de Ecuador- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-, 7) Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 8) Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, 9) Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador", 10) Protocolo número 10 de la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales.

<sup>5</sup> De acuerdo a la base de datos electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores el Ecuador ha celebrado 36 acuerdos sobre migración con Colombia entre los principales: 1) Acta de la cuarta reunión de autoridades ministeriales de Ecuador, Colombia y representantes del ACNUR para el tratamiento del fenómeno del desplazamiento en zonas de frontera (multilateral), 2) Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre migrantes ilegales, 3) Acuerdo relativo al estatuto de tránsito fronterizo de personas en la frontera colombo-ecuatoriana, 4) Anterproyecto al acuerdo colombo-ecuatoriano sobre el régimen de migrantes indocumentados, 5) Estatuto permanente migratorio entre Ecuador y Colombia, 6) Prorroga a la vigencia del acuerdo sobre indocumentados suscrito el 18 de abril de 1990 (Exteriores M. d.).



Debieron pasar casi ocho años para que esta Convención, aprobada en la Asamblea de las Naciones Unidas, en diciembre de 1990 empiece a ser considerada en el país como un tema de cierta importancia por las implicaciones de protección de los derechos humanos básicos de los trabajadores migratorios ecuatorianos en el extranjero.

El interés en las instancias administrativas sobre la Convención de protección de los trabajadores migratorios y sus familias coincide con la solución del problema limítrofe entre Ecuador y Perú y con la firma del Tratado de Paz en 1999<sup>6</sup>, y concomitantemente con el éxodo masivo y creciente de miles de ecuatorianos de la población económicamente activa que afectados por la crisis económica de finales de los noventa, la quiebra financiera, la reducción de puestos de trabajo en el ámbito burocrático (especialmente en Quito), abandonaron el país para buscar posibilidades de trabajo y de emigración, no sólo hacia el tradicional destino, Estados Unidos de América, donde ya existía una importante colonia de ecuatorianos a la época sino, en gran medida a España e Italia, y en menor medida a otros países europeos.

**Tabla 1 Entrada y Salida de los Ecuatorianos Período 1984-2007 (Dirección Nacional Migración)<sup>7</sup>**

<b>Período 1984-1990</b>			
<b>Año</b>	<b>Entradas</b>	<b>Salidas</b>	<b>Saldo Migratorio</b>
1984	100.494	115.262	14.768
1985	112.091	134.249	22.158
1986	130.994	152.989	21.995
1987	143.585	160.525	16.940
1988	128.747	155.836	27.089
1989	14.607	17.228	26.210
1990	157.667	181.206	23.53

<sup>6</sup> El 26 de octubre de 1998 se firma la paz en Brasilia. A través del Acta Presidencial de Brasilia (Cipca).

<sup>7</sup> Fuente: Dirección Nacional de Migración-Cuadro elaborado por la FLACSO

<b>Período 1992-1999</b>			
1992	190.370	216.270	25.900
1993	204.709	235.392	30.683
1994	232.346	269.695	37.349
1995	237.366	270.512	33.146
1996	244.756	274.536	29.780
1997	289.692	320.623	30.931
1998	234.260	274.995	40.735
1999	294.547	385.655	91.108
<b>Período 2000-2007</b>			
2000	344.052	519.974	175.922
2001	423.737	562.067	138.330
2002	461.396	626.611	165.215
2003	456.295	581.401	125.106
2004	536.779	606.494	69.715
2005	598.722	660.799	62.077
2006	656.309	740.833	84.524
2007	752.684	795.083	42.399

**Tabla 2 Emigración de Ecuatorianos por país de destino período 1996-2001 (INEC)<sup>8</sup>**

	<i>Países a los que viajan</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
<b>Europa</b>	España	186.811	49,43%
	Italia	37.361	9,89%
<b>América</b>	Estados Unidos	101.006	26,73%
	Venezuela	6.671	1,77%
	Chile	5.401	1,43%
	Colombia	4.960	1,31%
	Canadá	1.630	0,43%
	Resto de América	6.749	1,79%
	<b>Asia</b>		1.428
<b>Oceanía</b>		326	0,09%
<b>África</b>		70	0,02%

<sup>8</sup> Fuente: INEC, Censo 2001/SIISE y cuadro elaborado por la FLACSO.

De los cuadros estadísticos se evidencia el importante incremento de salidas de ecuatorianos hacia el exterior sobre todo luego de la crisis financiera de 1999 con un saldo migratorio de casi el doble de la cifra del año 1998, el año 1999 y también un incremento muy significativo en el año 2000, se muestra también los destinos de la migración dirigidos principalmente hacia España, Estados Unidos e Italia.

La preocupación de las autoridades por el destino y la suerte de los ecuatorianos en el extranjero y la paulatina inclusión de este tema en la agenda internacional del Ecuador se evidencia porque antes de la firma de la paz, el problema territorial con el Perú constituía el tema central y omnipresente y se minimizaban otros aspectos de la agenda de las relaciones internacionales, así al referirse al problema limítrofe con Perú se afirma que: “su presencia en la historia y en la actualidad nacional ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y permanencia para beneficio del país y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales, no solamente de la gestión diplomática sino de toda la nación, que pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines” (Yépez, 2003: 82).

Si bien, la preocupación del gobierno ecuatoriano por la suerte de los connacionales en el exterior se manifiesta principalmente a finales del período de análisis de nuestro estudio, en el ámbito de acuerdos binacionales, estos acuerdos se plasmaron exclusivamente en la suscripción de convenios con España<sup>9</sup>, posteriormente en los ámbitos ejecutivo y legislativo ya se establecieron instancias específicas destinadas a atender la problemática de los connacionales en el exterior. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una Dirección

---

<sup>9</sup> El Ecuador ha celebrado 2 acuerdos importantes sobre migración con España: 1) Acta de la segunda selección de trabajadores migratorios ecuatorianos realizada en el marco del Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios (firmado 2/21/2003), 2) Acuerdo entre la República de Ecuador y el Reino de España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios (firmado 5/29/2001) (Base de Datos Electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

de Ecuatorianos en el Exterior<sup>10</sup>, con lo que se evidenció el creciente interés por la suerte de los ecuatorianos en el exterior tratándose de personas vulnerables que en su gran mayoría son trabajadores indocumentados o en situación irregular en el país de destino.

De igual modo, la Legislatura creó una comisión destinada a analizar y conocer propuestas de leyes para dar seguimiento a la condición de los ecuatorianos en el exterior. Lo anterior debe ser motivo de análisis y estudio ya que la situación de los indocumentados ecuatorianos en el exterior, no sólo debe ser protegida por las normas constitucionales<sup>11</sup> y los tratados y acuerdos internacionales para la defensa y protección de las personas sin distinción de raza, nacionalidad, religión, estado civil, sino también porque un gran contingente de ecuatorianos en el extranjero aportan remesas a la economía nacional, convirtiéndose dichas remesas en la tercera fuente de ingresos del país, luego del petróleo y los impuestos, por tanto es una importante fuente de divisas para el país, sobre todo por su trascendencia en una economía dolarizada. Así, la situación de los ecuatorianos en el exterior se convierte, para la agenda de la política exterior ecuatoriana, no sólo en un tema humanitario sino evidentemente, en un tema económico, dada la cantidad y frecuencia de las remesas de divisas hacia el país y que se han constituido, como queda dicho, en un muy importante recurso de la economía nacional<sup>12</sup>.

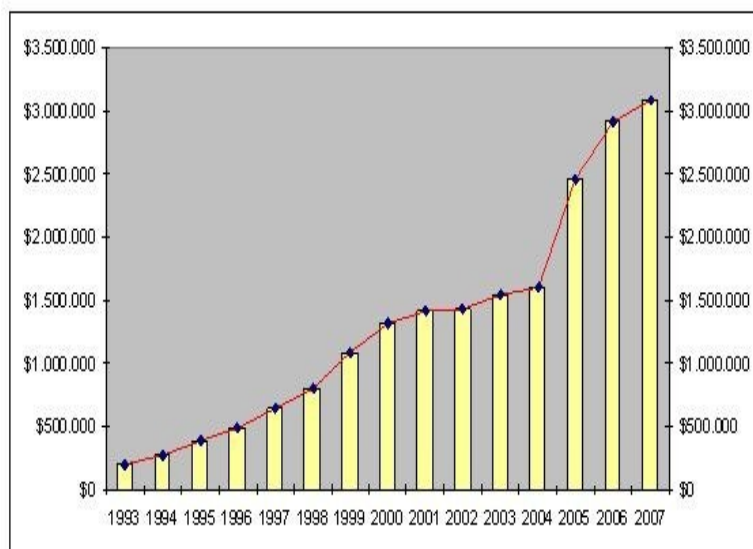
---

<sup>10</sup> “A través del Decreto Ejecutivo No. 150, de 1 de Marzo de 2007, se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y se suprimió el artículo No. 29 del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 15 de marzo de 2005, publicado en el Registro Oficial No. 568 de 19 de abril de 2005, en el cual se establecieron las funciones de la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, la misma que dependía de la Subsecretaría de Relaciones Migratorias y Consulares” (Exteriores M. R.)

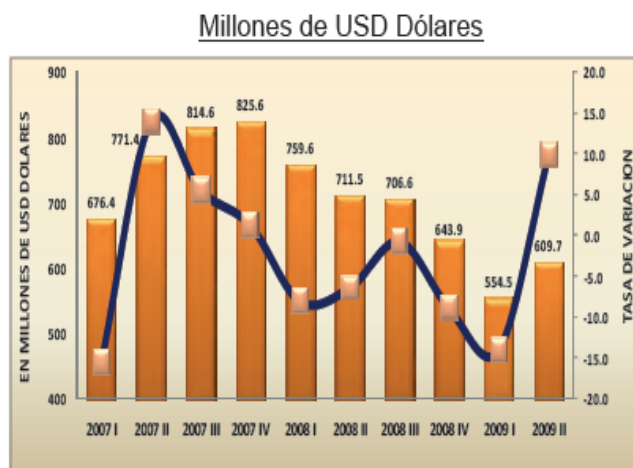
<sup>11</sup> En el actual gobierno la preocupación por el fenómeno de movilidad humana en general y por la suerte de los compatriotas en el exterior ha sido significativa creándose inclusive una Secretaría Nacional del Migrante con el rango de Ministerio y en la nueva Constitución se incluyen una serie de garantías y normas de protección de los derechos humanos y en particular de los derechos de los migrantes nacionales y extranjeros y de la movilidad en general con cincuenta y dos artículos constitucionales que se refieren a la movilidad y migración.

<sup>12</sup> “Durante el segundo trimestre de 2009, el flujo de remesas familiares que ingresó al país sumó USD 609.7 millones, valor que significó una reducción de 19.7% con respecto al segundo trimestre de 2008 (USD 759.6) y

**Tabla 3 Gráfico de Evolución de Ingresos por remesas de 1993-2007 (Ecuador)<sup>13</sup>**



**Tabla 4 Remesas Trabajadores recibidas en los períodos del 2007-2009 (Ecuador, remesas)<sup>14</sup>**



un incremento de 9.7% con relación al primer trimestre del año en curso (USD 554.5 millones). En este trimestre se realizaron 1.7 millones de giros o envíos de remesas desde los países en que se encuentran laborando emigrantes ecuatorianos, con un promedio trimestral que ascendió a USD 332, por envío” (Ecuador)

<sup>13</sup> Datos obtenidos del Banco Central del Ecuador y cuadro elaborado por la FLACSO.

<sup>14</sup> Datos obtenidos de la página Web del Banco Central del Ecuador.

En el curso de la investigación y en las entrevistas realizadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se desprende que el Estado, a través de dicho Ministerio y su Dirección de Tratados, (Dirección administrativa con la responsabilidad de mantener un archivo cronológico y de brindar informes sobre la situación y estatus de los tratados binacionales, regionales o multilaterales en los que el Ecuador tenga interés en participar), se evidencia que en los años comprendidos entre 1991 a 1998, con excepción de ciertas comunicaciones en las que la Dirección de Tratados pide opinión a los diferentes entes u organismos que pudiesen tener interés en la aprobación o improbación de esta convención, no existe ningún análisis, informe, discusión, estudio u opinión sobre la importancia o no de la aprobación por parte del Ecuador de esta Convención.

De este modo, el Ecuador durante más de ocho años, a través de los entes administrativos correspondientes, como la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, única y exclusivamente mantiene un archivo cronológico en el cual se registran e incluyen las novedades sobre la Convención, noticias sobre la adhesión por parte de otros países y opiniones muy escuetas de asesoría jurídica en el año 1995 sobre la conveniencia de aprobarla.

Es una instancia de la sociedad civil, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana a través de su Departamento de Movilidad Humana y con la preocupación e impulso de las hermanas Dilva Steep y Amelia Pedó de la Orden de las hermanas Scalabrinianas, religiosas brasileñas encargadas de dicho departamento, impulsan la difusión del texto de la Convención Internacional a través de la distribución de cientos de ejemplares y de artículos integrados sobre “los derechos de los trabajadores migratorios” que contienen estudios sobre los orígenes, la importancia y una introducción al texto de la Convención, documentos que fueron presentados en varios actos públicos y talleres realizados en los años 1996 y 1997 en la ciudad de Quito, con la presencia y participación de funcionarios estatales, diplomáticos y representantes de organizaciones no gubernamentales etc.

Como se ve las normas constitucionales y legales establecen los canales de acción para la toma de decisión en la aprobación de un instrumento internacional determinando las instancias ejecutiva, legislativa y aquella de definición de la constitucionalidad del texto de la Convención Internacional.

En el ámbito Ejecutivo el Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de procesar el tema de la aprobación o no de un instrumento internacional , y específicamente la Dirección General de Tratados, la Dirección de Asesoría Jurídica; y a las que se consultó sobre la conveniencia de la aprobación de la Convención fueron el Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Bienestar Social evidenciándose únicamente escasas opiniones sobre la recomendación de adherir a la Convención exclusivamente por parte de los Ministerios de Gobierno y de Ministerio de Trabajo.

De la investigación realizada se evidencia que el Ministerio de Relaciones Exteriores no solicitó opiniones sobre la conveniencia de adhesión a la Convención<sup>15</sup> a entidades o instituciones privadas de la sociedad civil, tal como se había recomendado en el informe elaborado por Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que había sugerido solicitar adicionalmente la opinión sobre la conveniencia de la aprobación de la Convención a las cámaras de la producción y a los sindicatos de trabajadores en el país.

Así, salvo breves opiniones que constan en los archivos de la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, no existió en todo el proceso de aprobación de la Convención un verdadero análisis, confrontación, estudio o debate sobre la naturaleza, alcance, consecuencias y beneficios que conllevaría la eventual ratificación de la

---

<sup>15</sup> Estas reuniones de difusión del texto de la Convención se realizaron entre los meses de mayo y julio de 1997 con exposiciones de la importancia para el Ecuador de la aprobación de la Convención y la gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación del suscrito y la participación de funcionarios de la Cancillería, Ministerio del Trabajo y funcionarios de organizaciones no gubernamentales tales como INRED, Comité Pro Refugiados, etc.

Convención, así mismo, las obligaciones que adquiriría el Ecuador a través del reconocimiento de beneficios que pudieren llegar a tener los extranjeros en el Ecuador. Es importante señalar que si bien los países desarrollados receptores de contingentes migratorios no han ratificado la convención, sin embargo, con la aprobación de la Convención por un número significativo de países, este instrumento podría constituirse en un referente de derechos humanos y paradigma de protección y entendimiento de la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y sus familias en el extranjero y, por tanto la convención es un instrumento de derechos humanos con un indudable valor de referencia legal y ética<sup>16</sup>.

### **El Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores es un ente administrativo que ha tenido presencia a lo largo de la historia republicana y ha sido la instancia que, tradicionalmente, ha gestionado las relaciones internacionales con los estados y la participación del Ecuador en los diferentes entes internacionales, instancias y en las organizaciones multilaterales.

En la Constitución política vigente, a la época del estudio de caso, las decisiones constan centradas en el Presidente teniendo éste el control exclusivo de la política exterior, así, en el Artículo 171 de la Constitución política se contemplaba, dentro de las atribuciones del Presidente de la República, la de la dirección general de la administración pública y en el numeral 12 se incluía la de “definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional cuando la Constitución lo exija”; así mismo, se establecía, que el Presidente de la

---

<sup>16</sup> En la actualidad los Estados miembros de la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias son 42: Albania, Algeria, Argentina, Azerbaiyán, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Honduras, Jamaica, Kyrgyzstán, Lesotho, Libia, Malí, Mauritania, México, Marruecos, Nicaragua, Níger, Nigeria, Paraguay, Perú, Filipinas, Rwanda, Senegal, Islas Seychelles, Sri Lanka, República Árabe de Siria, Tayikistán, Timor-Oriental, Turquía, Uganda, Uruguay.



República “deberá velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado y la dirección de la política de guerra”. De esta manera, el manejo de la política internacional de un Estado, se realiza a través de los órganos de las relaciones internacionales que son “las personas o entidades que intervienen tanto en la preparación de la política externa como en su aplicación en cuanto son agentes de relación en el trato internacional” (Pérez de Cuellar, s/f: 5).

La Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE) establece las atribuciones y responsabilidades en la conducción del diseño, evaluación y puesta en práctica de la política internacional y, a través de los órganos internos y externos de dicha política, se ratifica en la ley, que siguiendo lo ordenado por la Constitución Política es el Presidente de la República quien dirige la política exterior ecuatoriana y la instancia administrativa encargada de ejecutarla es el Ministro de Relaciones Exteriores.

La Ley Orgánica del Servicio Exterior determina que el Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe directo del Servicio exterior y “a éste le corresponde ejecutar la política internacional, velar por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegurar la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses. Integran el servicio exterior de la República el Ministerio de Relaciones Exteriores, las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares” (Yépez, 2001).

La LOSE establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene, como principal misión, la defensa en el orden diplomático de la personalidad, soberanía, independencia e integridad territorial del Estado ecuatoriano y la vigilancia y protección de su dignidad y prestigio, las relaciones que mantiene el Ecuador con otros Estados, etc; así mismo, en el Artículo 4 literal h) de la LOSE, se establece que los tratados y demás instrumentos internacionales los gestiona y procesa el Ministerio, para lo cual consultará, en casos necesarios, con otros organismos que también sean competentes en esta materia y, entre otras atribuciones, consta

en el literal i) aquella de la relación con representaciones extranjeras y organizaciones internacionales acreditadas ante el gobierno del Ecuador.

El artículo 5 de la LOSE instituye al Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras atribuciones, que sobre la base de consultas con otras instancias o ministerios competentes deberá cooperar en la ejecución de la política de inmigración.

De la revisión de las obligaciones, atribuciones y competencias contempladas en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Servicio Exterior se determina que las actividades, atribuciones y deberes del Ministerio de Relaciones Exteriores son múltiples y variadas, sin embargo: “Es lamentable que todavía en determinados círculos se considere que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha tenido a su cargo únicamente las cuestiones limítrofes y el ceremonial diplomático. Según estos criterios interesados, la solución del problema territorial ecuatoriano-peruano ha dejado sin funciones a la Cancillería y consecuentemente, es pertinente recortar su presupuesto”.<sup>17</sup> Así, el tema de la aprobación de la Convención materia de este trabajo no fue considerado ni siquiera en una agenda rutinaria y hasta burocrática, para su conocimiento y aprobación sino hasta poco antes que se suscribió el acuerdo de Paz con el Perú, ya que evidentemente otros temas se incluían en la agenda exterior ecuatoriana que estuvo siempre copada por el interés, atención y seguimiento del problema limítrofe con el Perú y quedaba poco espacio para analizar temas como la aprobación de la Convención y, en general, la migración de ecuatorianos, fenómeno que paralelamente iba mostrando sus efectos sociales tanto internos como externos y evidenciando las complejidades en su manejo.

El Artículo 59 de la LOSE determina que, entre las atribuciones de las misiones diplomáticas ecuatorianas se encuentra, entre otras, la representación oficial de la República ante los Estados en que se encuentren acreditados conforme a las leyes, los tratados y la costumbre internacional y c), la negociación y cumplimiento de las instrucciones del Ministerio de

---

<sup>17</sup> Obra citada, pag. 73

Relaciones Exteriores y la colaboración con éste para el mejor desempeño de las funciones que la ley atribuye al servicio exterior. Así, nuestro representante ante las Naciones Unidas actuó, a nombre del país, en la promoción, y patrocinio de la Convención. Si bien, no hay constancia documental sobre instrucciones o disposiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores a su representante para que apoye la conformación del Comité de expertos para el estudio y la presentación de una Convención sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familiares, el Ecuador sí manifestó su interés sobre el tema y fue uno de los países que promovió la aprobación de la Convención en las sesiones ordinarias de la Asamblea de Naciones Unidas de octubre de 1990. El Embajador José Ayala Lasso actuó dentro de las atribuciones y líneas generales para promover el conocimiento y aprobación, en el ámbito de la protección de los Derechos Humanos de una Convención, enmarcada en los derechos de los trabajadores migratorios y las normativas internacionales para su protección y respeto.

### **La Dirección General de Tratados**

Instancia administrativa que, en el ámbito de los instrumentos, tratados y Convenciones internacionales, tiene varias atribuciones y actividades; es la instancia que mantiene en custodia los expedientes de los instrumentos internacionales e informa a las autoridades nacionales y del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los procedimientos para la adopción de los textos de los convenios bilaterales y multilaterales y su puesta en vigencia. La Dirección de Tratados es la depositaria de dichos instrumentos internacionales debiendo entre otras actividades conocer y dar seguimiento de la:

- Firma y/o adhesión y ratificación de los diferentes convenios o acuerdos internacionales;
- Mantener las bases de datos actualizadas con documentos originales de tratados y convenios bilaterales y multilaterales;
- Mantener bajo su custodia el archivo de información actualizada sobre la vigencia, situación y alcance de los distintos convenios internacionales;

- Mantener la información actualizada para organizar, mantener y custodiar documentos originales;
- Canje o depósito de acuerdos o convenios internacionales entre otros.
- En la actualidad la Dirección de Tratados se encuentra empeñada en realizar un inventario de convenios o acuerdos suscritos por el Ecuador.<sup>18</sup>

### **Dirección General de Asesoría Jurídica**

Es la instancia administrativa que se encarga de brindar asesoramiento jurídico permanente al Ministro de Relaciones Exteriores y a las diferentes subsecretarías, direcciones y organismos dentro del propio Ministerio.

La LOSE establece una serie de atribuciones y competencias de la Dirección General de Asesoría Jurídica entre las que consta específicamente aquella de emitir opiniones o dictámenes sobre la legalidad y aspectos jurídicos generales y específicos referentes a un tratado internacional, convenio de tipo bilateral o multilateral o cualquier otro instrumento jurídico internacional en que el Estado ecuatoriano encuentre interés o conveniencia y que ha tenido conocimiento a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus órganos competentes, es decir a través de sus representaciones diplomáticas sea ante gobiernos extranjeros o ante organizaciones multilaterales y, de ésta manera, poder emitir opiniones sobre la posibilidad de aprobar o asumir obligaciones de carácter internacional que conlleven la ratificación, adhesión e incorporación en el sistema jurídico ecuatoriano de un convenio, tratado o acuerdo de naturaleza internacional.

---

<sup>18</sup> En entrevista con el Dr. Leonardo Arízaga Director de Tratados de Julio 2009 se ha manifestado que se encuentran depurando la información sobre los tratados suscritos por el Ecuador que son aproximadamente 8.200 de los cuales aproximadamente 4.500 están vigentes para el Ecuador.

La Dirección General de Asesoría Jurídica evalúa y analiza, desde un punto de vista legal, las implicaciones que la aprobación del instrumento internacional conlleva para el marco jurídico institucional ecuatoriano.

### **Dirección General de Ecuatorianos residentes en el Exterior<sup>19</sup>**

Como resultado de la crisis económica de finales de los años noventa y con el incremento de los flujos migratorios de ecuatorianos al exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2001 creó la Dirección General de Ecuatorianos residentes en el Exterior para que se constituya en instancia que coordine la información, conocimiento y monitoreo de los derechos de los connacionales en el exterior y la defensa de los mismos a través de las representaciones diplomáticas y consulares ecuatorianas; inclusive antes de la creación formal, en enero del 2001 se puso en marcha, por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, un Plan Nacional de protección de ecuatorianos residentes en el exterior, estableciendo una verdadera agenda de acción tanto internacional como nacional para la protección de los migrantes ecuatorianos.

Estas iniciativas coinciden con el impulso y preocupación por la suerte de los connacionales en el exterior manifestados tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo cuando coetáneamente a estas iniciativas se logra concluir con los procesos administrativos de análisis, informes y aprobaciones de la Convención Internacional de Protección de los Trabajadores Migratorios, cuyo Plan de Acción comprende lo siguiente:

En el ámbito internacional:

- Protección de los derechos de los ecuatorianos en sus países de residencia;
- Suscripción de instrumentos internacionales para la protección de los derechos de los migrantes y persecución internacional del delito de coyoterismo y tráfico de personas;

---

<sup>19</sup> Creada por Decreto Ejecutivo No. 1619, Registro Oficial, No. 365 de 10 de julio del 2001

- Suscripción de convenios bilaterales relativos a procesos de migración controlada;
- Gestiones ante gobiernos amigos para obtener la legalización de los connacionales que se encuentran en situación irregular en el exterior;
- Estrecha relación con las colonias ecuatorianas organizadas a fin de coordinar acciones en su beneficio;
- Programas de educación a distancia sobre la realidad ecuatoriana que incluyan historia, cultura, entre otras materias;
- Sistemas de facilitación para el envío de las remesas;
- Ampliación de la red de consulados para ofrecer un mejor servicio en el exterior;
- Proceso electoral en el exterior;
- Promoción de proyectos de inversión en las comunidades de ecuatorianos residentes en el exterior.

En el ámbito nacional:

- Análisis de los derechos de los ecuatorianos en el exterior;
- Procedimientos más expeditos para recuperación de la nacionalidad ecuatoriana;
- Programas especiales para incentivar el turismo de los ecuatorianos que viven en el exterior y sus familias;
- Crear condiciones especiales para facilitar y promover su entorno y establecerse en el país;
- Promover condiciones especiales para que los ecuatorianos emigrantes de la tercera edad y para quienes se han jubilado en el exterior puedan establecerse en el país, permitiéndoles el ingreso libre de derechos de su menaje de casa y un vehículo usado;
- Programas para incentivar la inversión en el país;
- Gestión para impedir el apresamiento de los migrantes deportados.

La creación de esta dirección dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores muestra la creciente preocupación del gobierno por la suerte de los nacionales en el extranjero, a través

del establecimiento de estrategias, procedimientos e incentivos incluidos en el plan de acción tanto internacional como nacional.

### **El Ministerio de Gobierno y Policía**

Dentro del marco institucional contemplado en la Constitución Política vigente en el período de nuestro análisis de caso, el despacho de los negocios del Estado se desarrolla a través de los ministerios y de la decisión del Presidente de la República. En el caso del Ministerio de Gobierno, se encuentra a su cargo, desde hace muchos años, la Dirección General de Extranjería, encargada del otorgamiento de visas de inmigrantes residentes a los extranjeros que han cumplido los requisitos y disposiciones legales y reglamentarias.

El Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Extranjería, tiene a cargo la administración, el otorgamiento o denegación de visas de inmigrante-residente; así, el Ministerio de Relaciones Exteriores consultó al Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección de Extranjería, su opinión sobre la conveniencia o no de la aprobación de la Convención de Protección de los Trabajadores Migrantes por parte del Ecuador. Así mismo, se encuentra bajo su competencia la Policía nacional y la Dirección de Policía Migratoria, entidad encargada del control de los extranjeros en el país. El Ministerio se pronunció de una manera absolutamente escueta indicando su conformidad en la aprobación de la Convención sin exponer las particularidades y temas bajo su jurisdicción: pese a mantener una base de datos y los expedientes de todos los extranjeros – inmigrantes residentes en el Ecuador y el hecho de conocer, de primera mano, las realidades sobre los aspectos específicos laborales de los trabajadores extranjeros en el país.

## **El Ministerio de Trabajo**

Instancia administrativa que por delegación de la Presidencia de la República, se encarga del cuidado y la protección de los trabajadores y empleados a nivel nacional y de la defensa de los derechos laborales en su relación asimétrica con los empleadores.

Dentro del contexto institucional se atribuyó administrativamente a la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos las potestades para, no solo llevar estadísticas sobre el empleo, subempleo, desempleo, trabajo precario, etc., sino también para la promoción e impulso del empleo en el país y el control de los trabajadores extranjeros en el Ecuador, a través de la Subdirección de Migraciones Laborales, entidad encargada de aplicar las disposiciones del Código de Trabajo<sup>20</sup> y las resoluciones administrativas en el ámbito laboral que han acotado y reglado las actividades de los trabajadores extranjeros en el país, aplicando principios de presencia de porcentajes máximos de trabajadores extranjeros en una empresa y el principio de preferencia de contratación de personal ecuatoriano en el caso de que el oferente extranjero tenga las mismas cualidades, formación y habilidades y asimismo la obligación de los trabajadores extranjeros de entrenar y capacitar al personal ecuatoriano<sup>21</sup>.

El Ministerio de Trabajo es un órgano especializado sobre los derechos laborales y es la instancia administrativa encargada de controlar las actividades laborales de los extranjeros y

---

<sup>20</sup> **Artículo 560.-** Autorización al trabajador extranjero.- Todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el Ecuador o en otro país, para solicitar la respectiva visación y su inscripción en el Registro de Extranjeros o la renovación de la misma, así como para la modificación hacia esta calidad y categoría migratorias de tipo laboral, con posterioridad a su admisión en el país, deberán previamente obtener un certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos...

**Artículo 318.-** Porcentaje de trabajadores nacionales.- En esta clase de empresas el personal de trabajadores estará integrado, por lo menos con un ochenta por ciento de ecuatorianos.

<sup>21</sup> Reglamento para el control de las actividades laborales de los extranjeros:  
<http://eva.utpl.edu.ec/door/uploads/318/318/paginas/pagina1.html>



el otorgar las autorizaciones para desempeñar dichas actividades laborales, bajo relación de dependencia, es referente indispensable para que se pronuncie sobre la conveniencia o no de la aprobación del Tratado de Protección a los Trabajadores Migrantes y, por tanto, sobre las obligaciones que el Estado ecuatoriano asumiría para cumplir con lo establecido en la Convención. Esta Dirección sí se pronunció y envió su opinión al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo texto será comentado en el siguiente capítulo de éste trabajo.

### **El Congreso Nacional y su Comisión de Asuntos Internacionales**

El Congreso Nacional, de acuerdo a la Constitución vigente al momento de la aprobación de la Convención, es el ente legislativo encargado de la aprobación o improbación de los tratados y demás convenciones internacionales; así la decisión que toma la legislatura es un producto de la interacción y negociación políticas y de la toma de decisión hecha por un grupo de miembros que deberá considerar entre varias alternativas o propósitos (Aubrey, 1994: 41). De la investigación realizada se evidencia que no se debatió ni negoció en el ámbito del Congreso (decisión del Pleno) y más bien se presentó sólo la propuesta-informe de la Comisión Legislativa y, cumpliendo con el procedimiento y prácticas legislativas, la Convención fue aprobada sin un conocimiento ni debate por parte de los legisladores que la aceptaron, y más bien fue aprobada como otro documento internacional de los varios que en esa fecha conoció el Congreso<sup>22</sup>.

El procedimiento establecido en la Carta Fundamental es que el Congreso aprobará o improbará los tratados o convenios internacionales que se refieran a materias territoriales o de límites y los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 162 de la Constitución Política vigente a la época de la aprobación de los tratados, es precisamente el ente legislativo el que

---

<sup>22</sup> Se aprobó el 18 de octubre del 2001, con votación mayoritaria de 71 votos de un total de 72 congresistas presentes.

se encargará, en un solo debate, de aprobarla con el voto conforme de la mayoría de los miembros del Congreso.

Se entiende que es en el ámbito legislativo que se debe presentar un verdadero estudio y debate sobre la conveniencia de la aprobación de un convenio o tratado internacional sin embargo en el caso específico de la Convención tal debate no se produjo.

El conocimiento, estudio y debate sobre un tratado o convenio internacional es una obligación constitucional de la instancia legislativa, obligación a la que no puede sustraerse, luego de que el ejecutivo haya enviado el texto del convenio, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con los anexos y documentos que enriquecen los elementos de juicio para que los legisladores y, en particular, la comisión especializada en asuntos internacionales que, en nuestro caso, conozca y evalúe los aspectos del texto de la Convención tome una decisión con el informe de la comisión de asuntos internacionales para que el pleno del Congreso Nacional decida.

Dada la naturaleza de los tratados internacionales su jerarquía jurídica dentro de la Constitución vigente a la época que, en muchos casos, tienen una implicación muy significativa en la vida económica y a veces política de un país, la carta fundamental ha jerarquizado la aprobación del tratado incluyendo dicha atribución y decisión dentro de aquellas en las que debe participar el pleno de la instancia legislativa.

Conforme al Artículo 163 de la Constitución Política las normas y contenidos de los tratados y convenios internacionales una vez promulgados en el Registro Oficial forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía.

## **El Tribunal Constitucional<sup>23</sup>**

Es el órgano máximo del ámbito judicial de acuerdo a la Constitución vigente a la época de la aprobación de la Convención. Así, luego que un tratado o convenio internacional ha sido conocido por el órgano legislativo y una vez que existe un informe favorable de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional, el tratado es remitido desde el Congreso Nacional al Tribunal Constitucional para que este Tribunal, (con jurisdicción nacional y el ente de control constitucional de mayor jerarquía) emita el dictamen que permita que el proceso de la aprobación de la Convención o tratado internacional continúe de acuerdo a lo establecido en las competencias determinadas en el Artículo 276 de la Constitución: “Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional”.

El Tribunal Constitucional se constituye en el órgano que lleva adelante el control constitucional, la verificación jurídica que las disposiciones legales o reglamentarias sean constitucionales y no contradigan con las normas de la carta fundamental, conociendo y resolviendo inclusive las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presente sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, ordenanzas, estatutos y resoluciones emitidas por órganos de las instituciones del estado o actos administrativos de toda autoridad pública que pueden ser declarados inconstitucionales y cuya declaratoria conlleva la revocatoria del acto inclusive dirimiendo competencias o atribuciones asignadas por la constitución.

---

<sup>23</sup> “Con las reformas de 1996, se crea el Tribunal Constitucional, y se elimina el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma se convirtió el Tribunal Constitucional en garante no sólo del control difuso, sino del control directo constitucional y además reconoció la competencia para proteger la vigencia de derechos fundamentales...” (Dirani, 1995)

El Tribunal Constitucional conoció y emitió el dictamen favorable para que el Congreso Nacional continúe con el proceso de aprobación o improbación del tratado materia de nuestro estudio de caso.

### **La Presidencia de la República**

De acuerdo con las normas constitucionales y legales el Presidente de la República es la primera autoridad de la Función Ejecutiva cuya obligación es cumplir y hacer cumplir, la Constitución, las leyes, decretos y convenciones internacionales.

Dentro de las atribuciones del Presidente la legislación nacional contempla la ratificación de los tratados internacionales que han sido aprobados por el Congreso Nacional, y una vez que este tratado o convenio tiene opinión favorable del Tribunal Constitucional. Las normas que contemplan la atribución presidencial están contenidas también en la LOSE y en la ley de seguridad nacional; así esta facultad es exclusiva del Presidente de la República, para en el ámbito internacional, celebrar o ratificar tratados o convenios.

El procedimiento de aprobación y sanción de la convención internacional o de cualquier otro tratado o instrumento internacional de esa jerarquía, conlleva la remisión que hace el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Presidencia de la República del texto la convención con los informes obtenidos en las instancias administrativas del Ejecutivo, la aprobación del Tribunal Constitucional y la aprobación del Congreso Nacional; el procedimiento en la Presidencia de la República incluye la suscripción por parte del Presidente de la aprobación de la Convención y finalmente la orden de publicación de dicho decreto en el Registro Oficial.

## **CAPITULO II**

### **Proceso de Aprobación de la Convención**

#### **Antecedentes de la Convención en las Naciones Unidas**

De la investigación realizada no ha sido posible recoger evidencias que demuestren un apoyo del Ejecutivo, de la Presidencia directamente de la época, que hubiese dispuesto la aprobación de este instrumento internacional. El Embajador José Ayala Lasso<sup>24</sup>, representante el país ante las Naciones Unidas y quien posteriormente fuera designado el primer Alto Comisionado de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas, remite al Ministro de Relaciones Exteriores en noviembre de 1990, la documentación relativa a la Convención Internacional y el informe del grupo de trabajo encargado de elaborar dicha convención, con la información de que la aprobación definitiva de la convención se tomará en la Asamblea General en el período de sesiones de Diciembre de 1990, como efectivamente ocurrió.

El Ecuador ha sido un constante promotor de los derechos humanos (si bien con una pobre aplicación dentro de sus fronteras sobre todo en lo que se refiere a los derechos económicos y a evidencias sobre violaciones a los derechos humanos fundamentales en algunas épocas, especialmente en el período presidencial de León Febres Cordero) (Comisión de la

---

<sup>24</sup> Diplomático con cualidades académicas y trayectoria profesional fue llamado en 1994 por las Naciones Unidas para desempeñar, primero, el cargo de Subsecretario General y luego el de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, funciones en las que actuó hasta 1997. En ese año fue designado Ministro de Relaciones Exteriores hasta agosto de 1998. Su actuación fue decisiva para la celebración de los Tratados de Paz y Comercio con el Perú en octubre de 1998. El Embajador Ayala Lasso se desempeñó como Ministro hasta el mes de marzo de 1999 (Ministerio Lista).

Verdad)<sup>25</sup>, en el ámbito internacional, a través de la ratificación por parte del Ecuador de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en general, y de los Derechos Humanos por grupos poblacionales en particular ese respeto a los Derechos Humanos ha sido parte de la agenda de relaciones internacionales en el Ecuador: “nuestro país por tradición y vocación, respetuoso de los Derechos Humanos, debe anteponer a cualquier acción interna o externa el mandamiento de tal respeto garantizándolo material y efectivamente dentro de un concepto ampliado a las exigencias modernas” (Carrión, 1989: 239).

En el Ecuador la preocupación por los trabajadores migrantes ecuatorianos en el exterior solo se hizo evidente a finales de los años noventa, pese a que antes el país ya contaba, desde los años setenta, con significativos contingentes migratorios asentados especialmente en los Estados Unidos<sup>26</sup> y Venezuela<sup>27</sup>. Más bien, en el plano interno a instancias de Colombia la preocupación por los problemas de las personas en situación irregular y de los trabajadores indocumentados, había sido tratada mediante pactos bilaterales, sobre todo para solucionar la situación de miles de indocumentados colombianos que habían migrado a nuestro país, principalmente en busca de mejores condiciones económicas y laborales desde inicios de la

---

<sup>25</sup> Durante el período presidencial del Ing. de León Febres Cordero (de agosto de 1984 a agosto de 1988) se cometieron violaciones a los derechos humanos, así la Comisión de la Verdad creada el 3 de mayo de 2007 “para investigar, esclarecer e impedir la impunidad en los hechos violentos y violaciones a los Derechos Humanos atribuidos a agentes del Estado” a través de un “proceso de investigación determinó que el 17% de casos fueron de asesinatos o ejecuciones, 10% desapariciones forzadas, 70% tortura, 18% violación sexual, 62% privación ilegal de la libertad. De estos casos el 58% ocurrieron durante el período de 1984-1988 y el 42% en otros períodos”.

<sup>26</sup> De acuerdo al censo poblacional realizado en Estados Unidos en el año 2000 la población ecuatoriana residente en ese país era de aproximadamente 260. 559 habitantes (El Caribe).

<sup>27</sup> “Hacia 1980 la población extranjera en Venezuela estaba constituida en un 89% por latinoamericanos, y de este total 50% eran colombianos, el 25% de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Perú y el restante 25% de Centroamérica y el Caribe” Asimismo un censo realizado en 1990 en Venezuela demuestra que “de un millón 25 mil 849 extranjeros, el 51. 7% son colombianos, seguidos de peruanos y ecuatorianos” (CEPAL, OIM).

década del setenta cuando el Ecuador, por efectos de la explotación petrolera, se convirtió, en cierto sentido, en un foco de atracción migratoria para campesinos, jornaleros y obreros colombianos que, en algunos casos, huyendo de la violencia y de situaciones económicas difíciles venían principalmente del departamento colombiano de Nariño, departamento limítrofe con Ecuador, y de otras regiones con indicios de violencia grave<sup>28</sup>.

A medida que el fenómeno migratorio mundial evidenciaba un incremento significativo sobre todo a finales de los años setenta e inicios de los años ochenta, en el seno de Naciones Unidas se manifestó el interés de dar un trato especial a los migrantes y en especial a los trabajadores migrantes, así ya en 1978 “En Ginebra a propósito de la primera conferencia mundial contra el racismo y la discriminación racial se recomendó la elaboración de un tratado internacional sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Ese mismo año la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución No.33-163 recomendó también la formulación de medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los Derechos Humanos de todos los trabajadores migrantes. En 1980 se creó un grupo de trabajo integrado por varios estados para la elaboración de un texto de convención” (Torres, 2005: 45).

Entre los países participantes y promotores de dicha Convención, constan: Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Ecuador. Los países participantes de la Convención que posteriormente se adhirieron a este instrumento internacional, utilizando los mecanismos del derecho internacional, realizaron ciertas declaraciones y reservas cuando ratificaron o se adhirieron a la Convención, sin que conste reserva o declaración alguna por parte del Ecuador; así, cuando finalmente se depositó el instrumento jurídico de adhesión a la Convención en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 5 de febrero del año 2002. El ex canciller Embajador Luis Valencia Rodríguez, experto en temas internacionales y conocedor de la actividad interna y externa del Ministerio de Relaciones Exteriores opinó, en

---

<sup>28</sup> Un estudio realizado en el año 2008 revela que “no existen cifras exactas sobre el número de colombianos que permanecen en Ecuador. Unas señalan que son 180.000, otras 250.000, mientras otras señalan que son 550.000 colombianos los que permanecen en nuestro país” (Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati).

entrevista del 28 de septiembre del 2009, que probablemente la falta del estudio, contrastación, análisis del texto de la Convención por parte de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores puede explicar el hecho de que nuestro país ratifique la Convención sin realizar reservas incluso temporales al texto de la Convención como ha sido el caso de otros países, seguramente motivados por los derechos y garantías que se incluyen en un solo cuerpo legal como es la Convención pensando sobre todo en la protección de nuestros nacionales en el exterior que con la Convención se crea un verdadero marco de reconocimiento y equiparación de los derechos laborales de los trabajadores migratorios extranjeros con aquellos nacionales, entre los que consta: igual remuneración, derecho a participar en las organizaciones laborales, seguridad social, acceso de los hijos de los trabajadores a una identidad, educación y salud y otros.

Las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales y la propia costumbre internacional en materia de aprobación de tratados, convenciones o instrumentos internacionales permiten que pueda un país, al momento de adherirse o suscribir un tratado, acuerdo o convenio internacional realizar ciertas reservas o declaraciones en las cuales, dicho actor internacional, acote, aclare o excluya permanente o temporalmente ciertas obligaciones contenidas en el texto de una Convención u otro instrumento internacional.

El tratado internacional, de conformidad con la Convención de Viena sobre Tratados del año 1969, es un acuerdo internacional entre Estados y regido por el Derecho Internacional; así, en el tema de la Convención, materia de nuestro estudio de caso, es un instrumento multilateral; el Estado ecuatoriano, como sujeto internacional, tiene plena capacidad para celebrar tratados, o adherirse a instrumentos internacionales como una manifestación del ejercicio de su soberanía.

La Convención de Viena, ratificada establece que: “las reservas son una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o declaración hecha por un Estado al firmar,



aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese estado.”

Dentro de las potestades y atribuciones de cualquier Estado al adherirse o suscribir un convenio internacional están la de formular una reserva<sup>29</sup> que, por otra parte, “podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado que la haya aceptado, a menos que el tratado disponga otra cosa” (Vasco, 1986: 400).

En el proceso de adhesión<sup>30</sup> o ratificación<sup>31</sup> de un instrumento internacional los países que forman parte de la Convención, pueden realizar reservas y declaraciones puntuales proponiéndolas luego del análisis, estudio y debate al interior de sus respectivas instancias gubernamentales; sin embargo, el Ecuador no realizó ninguna declaración o reserva demostrándose nuevamente, desde nuestro punto de vista, la falta de análisis detenido o de un estudio minucioso de las obligaciones, derechos y responsabilidades que conlleva la aprobación, ratificación o adhesión de un instrumento internacional de esta naturaleza, máxime si el Ecuador podía exonerarse momentáneamente de obligación de cumplir ciertas acciones inmediatas a las que se obliga con los trabajadores migratorios extranjeros en el Ecuador<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> “Es la declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado, o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de la aplicación en ese estado de ciertas disposiciones del tratado (Glosario).

<sup>30</sup> “Aceptación por parte del estado adherente de todo el contenido del tratado sin más excepción que la que se derive de la formulación, en su caso, de reservas” (Glosario).

<sup>31</sup> “Comprometerse un Estado voluntaria y expresamente a acatar los términos de un convenio; adherirse a un convenio” (ratificar).

<sup>32</sup> Por todo esto el Artículo 43 de la Convención establece que: 1) Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate, b) El acceso a servicios de orientación profesional y colocación; c) El acceso a servicios e instituciones de formación profesional y readiestramiento; d) El acceso a la vivienda, con inclusión

De la revisión del registro que se mantiene en la Secretaría General de Naciones Unidas sobre la Convención, se verifica, que países tales como Colombia, Egipto, México, Marruecos, Srilanka, Turquía, incluyen una serie de declaraciones y reservas que, de conformidad con la Convención de Viena sobre tratados y la doctrina de Derecho Internacional Público, pueden ser posteriormente retiradas o dejadas sin efecto, lo que demuestra la preocupación en dichos países sobre el cumplimiento de ciertas obligaciones que devienen de la ratificación de la Convención, o de declaraciones que ayuden a interpretar los efectos de la normativa de la Convención con respecto a las disposiciones constitucionales o legales internas del país que realiza dicha declaración o reserva.

En los órganos e instancias oficiales encargados de la aprobación o ratificación de la Convención en el Ecuador, se evidencia que salvo una opinión interna de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y que se refiere a la posibilidad de someter las diferencias entre los Estados partes en la Convención a un Tribunal de Arbitraje, no se realiza un estudio detenido ni una adecuada investigación, contrastación, comparación y evaluación de las obligaciones y normas de la Convención y las normas constitucionales y legales ecuatorianas y las obligaciones de los diferentes órganos e instancias del país para con los trabajadores migratorios y sus familias, por lo que nuestro país se adhiere y ratifica el instrumento internacional sin reserva o declaración alguna, comprometiéndose por tanto desde el momento de la suscripción a todas las obligaciones contenidas en la Convención: tal vez por la inveterada práctica social ecuatoriana referente al cumplimiento de las leyes y de las normas de origen colonial “acato pero no cumplo”.

---

de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres; e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes; f) El acceso a las cooperativas y empresas en régimen de autogestión, sin que ello implique un cambio de su condición de trabajadores migratorios y con sujeción a las normas y los reglamentos por que se rijan los órganos interesados (...). Los mismos servicios se garantizan para los familiares de los trabajadores migrantes en el Artículo 45 de la Convención.

Por otro lado, resulta obvia la necesidad de que el Ecuador hubiese promovido de manera expedita, la aprobación de la Convención, ya que de todas maneras, las convenciones internacionales se constituyen, para todos los países del orbe, inclusive aquellos que no ratifican, al menos, un referente moral y crean un marco general, en nuestro caso de observancia y de protección de los derechos de los trabajadores migrantes y en general de los Derechos Humanos; así, los países receptores de flujos migratorios no ratifican o adhieren a la convención pese a que en innumerables foros internacionales y en declaraciones internacionales han manifestado su preocupación sobre la situación de los indocumentados extranjeros en sus países, sin embargo, las medidas legislativas tomadas por dichos países han tenido otro cariz, orientándose más bien a endurecer y hasta a criminalizar la migración, como ha sucedido en los últimos años especialmente en Estados Unidos<sup>33</sup> y en Europa<sup>34</sup>. Así, al hablar sobre la importancia y utilidad de las convenciones internacionales:

todos estos documentos comparten las mismas virtudes y defectos. Cuentan sobre todo con su autoridad moral -lo que en círculos legales se llama legislación blanda - para proteger a sus clientes. Sin embargo, es sabido que a veces los gobiernos más civilizados, por no hablar de los más irresponsables, estorban o bloquean las

---

<sup>33</sup> La radicalización y endurecimiento de las políticas migratorias por parte de Estados Unidos ha sido evidente en distintas ocasiones: en el 2006 se planteó al Congreso cuarenta iniciativas de seguridad fronteriza siendo la propuesta del congresista Jim Sensenbrenner (la construcción de muros en la frontera con México) una de las más controversiales. Se ha planteado también la aplicación de ciertas leyes como la HR 4312 y la HR 4437 que incluirían provisiones que requieren el desarrollo de un "Plan Estratégico para Asegurar las Fronteras" (Texas)

<sup>34</sup> En el seno de la Unión Europea se han implementado políticas que pretenden regular y restringir la migración a los distintos destinos europeos, políticas que podrían resumirse: "a) el Acuerdo Schengen que no es otra cosa que un reforzamiento de los controles de entrada, mediante el denominado Sistema de Información Schengen, b) el Convenio de Dublín (ahora Reglamento Dublín) en materia de Asilo: formas de restringir el derecho de asilo, y c) el Reglamento Común de Visados, que básicamente significa el establecimiento de una lista cada vez más amplia de países para la imposición de visados para todo el territorio de la Unión Europea" (Inisoc).

Asimismo se han implementado planes tales como el denominado "Retorno" que pretende que todos los migrantes indocumentados sean expulsados del territorio europeo y del mismo modo permite la detención administrativa hasta por 18 meses.

disposiciones de las convenciones para proteger sus propios intereses de forma que, únicamente puede hablarse de lo sorprendente que resulta el que se haya logrado siquiera algunos éxitos modestos (“Para que sirven las convenciones”, 1999).

La Convención es un instrumento internacional muy importante en la defensa de los derechos de los trabajadores en países que no son los suyos; la Convención promueve y garantiza los derechos laborales de los trabajadores y sus familias y se orienta a evitar: “los abusos, la marginación y la explotación de trabajadores migrantes y sus familias...un paso importante en esta dirección sería la ratificación y cumplimiento, por todos los países, de las normas existentes especialmente y en particular las contempladas en la Convención” (Verdera, 2007).

### **Proceso de ratificación de la Convención en Ecuador**

No obstante Ecuador fue uno de los países que promovió e impulsó, en el seno de las Naciones Unidas la aprobación de la Convención, resulta evidente que el tratamiento de la cuestión solo se retoma en el país en 1997 es decir, siete años después que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención. El Ecuador ha suscrito muchos convenios y tratados sobre protección de los Derechos Humanos a través de diferentes instrumentos generales y en diversas categorías de protección de las personas vulnerables: mujeres, niños, migrantes, etc.:

En materia de derechos humanos la diplomacia ecuatoriana y el país han reflejado un liderazgo, que se mantendrá en los foros internacionales sobre la materia solamente con la persistencia en mantener limpia la hoja de práctica interna. La presencia del Ecuador en los foros mundiales de derechos humanos demuestra la enorme aceptación internacional al trabajo del país. La especial atención que se ha dado a la promoción de los derechos humanos y al respeto de las libertades individuales ha rendido como fruto la constitución del Plan Nacional de Derechos, modelo pionero en América Latina, en cuya preparación participaron varias instituciones del Estado y, activamente, la sociedad civil <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> IZQUIERDO, Emilio.

Los Estados manifiestan su interés en un instrumento internacional como la Convención, si es que de manera sistemática, o por una circunstancia coyuntural se incluyen dentro de su agenda de relaciones internacionales ciertas prioridades para llevar adelante un proceso de toma de decisiones con respecto a la adhesión o ratificación de una convención internacional que afecte directamente los intereses de ese país o de sus connacionales, como fue evidentemente el caso de México<sup>36</sup> país que tiene un alto porcentaje de trabajadores migrantes regulares o no en los Estados Unidos de Norteamérica; así se trata del primer país que suscribe la Convención y que deposita ante el Secretario de las Naciones Unidas su suscripción el día 22 de mayo de 1991; posteriormente Egipto, en el año de 1993, ratifica la Convención realizando algunas reservas, incluidas en el Artículo 4 de la Convención y algunos aspectos penales considerados en el Artículo 18, parágrafo 6to. de la misma.

El 21 de junio de 1993, Marruecos<sup>37</sup> con un grupo importante de trabajadores migrantes en el exterior, especialmente en España, ratificó la Convención, posteriormente, el 24 de septiembre lo hizo Chile<sup>38</sup> y el 15 de noviembre de 1993, Filipinas<sup>39</sup>, país con un muy importante grupo de trabajadores migrantes en el extranjero.

En todos estos años (1990-1995) el Ecuador no manifestó interés, preocupación o impulso interno alguno para la difusión, conocimiento y aprobación de la convención.

---

<sup>36</sup> Pew Hispanic Center ha dado a conocer en investigaciones recientes que 29 millones de migrantes residentes en Estados Unidos provienen de México (Imbaquingo, Olga).

<sup>37</sup> “A finales de marzo del 2007, la Secretaría de Estado de inmigración y emigración española contabilizaba 575.460 marroquíes con tarjeta o autorización de residencia en vigor.” (Marruecos)

<sup>38</sup> Se estima que existen 487.174 residentes en el exterior (Chile)

<sup>39</sup> Se estima que existen 8.2 millones de filipinos en el extranjero (Imsom).

## **Comunicación del Secretario General de Naciones Unidas y del Gobierno de Filipinas al Ecuador.**

De la constancia documental del Ministerio de Relaciones Exteriores se desprende que únicamente se registraban en la Dirección General de Tratados las noticias oficiales, es decir de Naciones Unidas sobre las adhesiones o ratificaciones estatales enunciadas, sin embargo, el tema de la aprobación de la Convención, dentro de la instancia administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, no fue tomado en cuenta y únicamente, sobre la base de una comunicación formal del señor Secretario General de las Naciones Unidas, dirigida al Presidente del Ecuador, que hace referencia a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, de junio de 1993, se incluye en dicha comunicación, énfasis en la importancia de fortalecer el marco jurídico internacional para la protección de los derechos humanos, y “en este contexto se instó a la ratificación universal de los pactos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de sus protocolos. En la declaración y programa de acción de Viena, que adoptaron por consenso los 170 estados que participaron en la Conferencia se recomendó encarecidamente que se realizase un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de estos pactos y, en particular, se pidió al Secretario General de Naciones Unidas que iniciara un diálogo con los Estados que no se hubieren adherido a los pactos de derechos humanos”.

En dicha nota el Secretario General a más de reconocer que el Ecuador ya forma parte de muchos instrumentos internacionales de Derechos Humanos insta al gobierno ecuatoriano a la aprobación de la Convención, sobre la base de que:

He tomado nota con gran satisfacción de que Ecuador ya es Estado parte en los siguientes principales instrumentos de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Segundo Protocolo facultativo destinado a abolir la pena de muerte, la Convención Internacional sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos de Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, Ecuador todavía no es parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En mi condición de Secretario General de las Naciones Unidas, insto encarecidamente al Gobierno de Vuestra Excelencia a que ratifique ese instrumento de derechos humanos o se adhiera a ello<sup>40</sup>.

Ni siquiera la nota suscrita por el Secretario General de las Naciones Unidas y dirigida al Presidente de la República del Ecuador, arquitecto Sixto Durán Ballén con el objeto de que el Ecuador, al haber sido uno de los promotores de la aprobación de la convención, la ratifique, lo antes posible, impulsó la aprobación o el inicio del proceso de aprobación de la Convención. Aparentemente esta falta de interés sobre el tema se debió a que en esa época el Ecuador afrontó un problema bélico a principios del año noventa y cinco<sup>41</sup> por lo que nuestro país concentró todos los esfuerzos en su defensa y en la protección de su territorio pasando a un segundo plano cualquier otra preocupación de índole internacional, pese al marcado interés del Ecuador en los temas internacionales de protección de los derechos humanos.

El Secretario General de Naciones Unidas, en su comunicación al Presidente del Ecuador, evidencia la necesidad de que la Convención, materia de nuestro análisis, sea ratificada por el Ecuador ya que esto contribuiría a fortalecer adecuadamente el sistema internacional para la protección de los Derechos Humanos y en particular los derechos de los trabajadores migrantes. Esta comunicación del Secretario General de Naciones Unidas, fue remitida al Ministro de Relaciones Exteriores el 23 de noviembre de 1994, con el siguiente comentario:

---

<sup>40</sup>Comunicación de 21 de septiembre de 1994, dirigida por Boutros Boutros – Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas al Presidente de la República del Ecuador. Expediente Dirección de Tratados. Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>41</sup> Desde enero hasta el 11 de marzo de 1995, el Ecuador afrontó un enfrentamiento bélico denominado “Guerra del Cenepa”, pugna en la cual las Fuerzas Armadas ecuatorianas combatieron contra las tropas y la aviación peruana, defendiendo el territorio nacional, en la región amazónica (Defensa).

Teniendo en cuenta que el Ecuador posee una alta tasa de emigración y que es necesario hacer respetar los derechos de los trabajadores ecuatorianos en el exterior, conviene que el Congreso Nacional tome urgentes medidas para conocer y ratificar este importante instrumento multilateral. Urgen medidas internacionales para la protección de los Trabajadores Migrantes y sus familiares a luz de preocupantes tendencias en países industrializados atentatorios a sus derechos básicos (Valencia, 1994).

En entrevista concedida al suscrito, el ex canciller Luis Valencia Rodríguez piensa que hubo negligencia en ciertas instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores al no haber impulsado la aprobación de la Convención y haberla mantenido en la Dirección de Tratados ya que, según su opinión, sólo el impulso y decisión del ministro de relaciones exteriores pudo haber dispuesto el conocimiento y tratamiento del tema<sup>42</sup>. Precisamente cuando el Embajador José Ayala Lasso ejerció las funciones de Ministro de Relaciones Exteriores desde 27 de marzo de 1997 hasta 23 de marzo de 1999 se enviaron, como se verá luego, las comunicaciones y solicitudes de pronunciamientos de las diferentes instancias gubernamentales y aquella legislativa sobre el texto de la Convención y la conveniencia para nuestro país de esta aprobación. Se evidencia que el impulso del proceso de aprobación de la Convención se da cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores lo ejerce una persona con sensibilidad en los temas de derechos humanos y en particular en aquellos sobre derechos de las personas vulnerables, entre los cuales constan los derechos laborales de los migrantes.

Así mismo, frente a la falta de preocupación sobre el tema de la Convención, especialmente por parte de los entes e instancias encargadas de los temas migratorios, en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se verifica son gobiernos extranjeros, ante la necesidad de que otros países también aprueben o se adhieran a la convención, quienes

---

<sup>42</sup> Ministros de Relaciones Exteriores de la época: 1) Galo Leoro Franco: 05-oct-1994 10-feb-1997 , 2) José Ayala Lasso: 27-mar-1997 23-mar-1999 , 3) Benjamín Ortiz Brennan: 24-mar-1999 21-ene-2000, 4) Heinz Moeller Freile: 26-ene-2000 14-ene-2003



envían comunicaciones instando que el Ecuador ratifique dicha Convención, al haber sido uno de los patrocinadores de la creación del grupo de trabajo que presentó el texto en las Naciones Unidas.

El 17 de julio de 1995, la Embajada de Filipinas en Santiago de Chile, en comunicación dirigida a la República del Ecuador dice que: habiendo sido el Ecuador uno de los 27 Estados co-patrocinadores de la Convención, espera que, de conformidad con nuestros procedimientos constitucionales, se ratifique la mencionada Convención y que el correspondiente instrumento de ratificación sea depositado de manera que entre en vigencia a la brevedad posible; sin embargo, de la constancia documental de los archivos de la Dirección de Tratados se comprueba que no consta una contestación siquiera a este pedido de Filipinas.

### **Antecedentes y proceso de conocimiento e informes en el Ministerio de Relaciones Exteriores**

El tema de la aprobación de la Convención tiene ciertos elementos y referencias en el Ministerio de Relaciones Exteriores por comunicaciones que son motivadas especialmente por la carta del Secretario General de Naciones Unidas y a la que ya hicimos referencia; así, el Director General de Tratados, a propósito de la recepción de dicha comunicación, mediante memorándum 158-DGT del 24 de noviembre de 1994, hace una breve reseña de la situación de aprobación de la Convención, destacando el requerimiento del Secretario General de Naciones Unidas y recomendando que se solicite la opinión de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Bienestar Social y Trabajo” (sic) sobre la conveniencia de que el Ecuador se incorpore a dicha Convención.

El Asesor Jurídico del Ministro de Relaciones Exteriores de la época, el 30 de enero de 1995, acogiendo la solicitud del Subsecretario de Organismos Internacionales del Ministerio de

Relaciones Exteriores expresa los siguientes comentarios sobre la conveniencia o no de que el Ecuador se incorpore a dicha Convención:

1. Asesoría jurídica recomienda conocer cuál fue la posición ecuatoriana y de otros países de la región durante las negociaciones de dicho instrumento internacional: si bien se conocía que el Ecuador fue participante e impulsó la Convención.
2. Se recomienda conocer si Colombia y Perú son parte de la referida Convención para determinar la procedencia o no de que el Ecuador la incorpore en su legislación. Seguramente, la motivación de esta recomendación se refiere a la preocupación sobre ciertos flujos de trabajadores migrantes provenientes principalmente de Colombia al Ecuador que se afincaron en nuestro país desde inicios de la década de los setenta atraídos por la apertura de nuevas fronteras agrícolas y por el boom petrolero ecuatoriano. Si bien es explícita la preocupación la misma no se sustenta en datos estadísticos o en presentar un esquema o resumen de las obligaciones para el Ecuador.
3. Asesoría Jurídica recomienda un análisis exhaustivo de la conveniencia o no de la aprobación de esta Convención por parte del Ecuador, dado que, según dicha asesoría, nuestro país, más bien es un país receptor de flujos migratorios de sus países vecinos; así, aparentemente, esta afirmación surge en los procesos que culminaron con la suscripción de Convenios Bilaterales entre Ecuador y Colombia para la legalización y regularización de trabajadores indocumentados colombianos en Ecuador y ecuatorianos en Colombia firmado en el año de 1994.
4. Finalmente, Asesoría Jurídica, declara que pese a las observaciones realizadas anteriormente, de no existir “fundadas las razones para que el Ecuador no se incorpore a la Convención en referencia, no tendría inconveniente en que el Ecuador la suscriba”.

Luego de ocho meses del pronunciamiento de la Dirección Jurídica el 24 de agosto de 1995, la Dirección General de Tratados, se dirige al Ministro de Relaciones Exteriores, insistiendo que se consulte a las diversas entidades estatales sobre la conveniencia o no de la aprobación de la Convención de los Trabajadores Migratorios, requerimiento que es contestado por el despacho del Ministro en el sentido de que ese proceso lo tramitará la “Dirección de Asuntos Humanitarios del Ministerio”, e indicando que asesoría jurídica del ministerio ya se había pronunciado sobre dicha convención.

Posteriormente, el 7 de noviembre de 1995, se solicita al Director General de Asuntos Migratorios, un criterio respecto a la conveniencia o no de la aprobación de la Convención, sin embargo no existe constancia documental de una contestación o respuesta a este requerimiento.

### **Requerimiento a las instancias gubernamentales para que emitan su criterio respecto a la Convención de trabajadores migrantes y sus familias**

Deben pasar dos años más para que el tema sea considerado en el Ministerio de Relaciones Exteriores por lo que bien cabe aplicar al caso ecuatoriano que: “una respuesta común a las críticas que ha recibido el funcionamiento de la Cancillería, ha sido que ella no está exenta de las dificultades que representa el aparato público en su conjunto. Por ello tendría las mismas ineficiencias que el resto de ministerios y agencias estatales...” (García, 1993).

Según el Embajador Luis Valencia Rodríguez a quien entrevistamos en el Ministerio de Relaciones Exteriores se dio un impulso al tratamiento de un tema como el proceso de aprobación de la Convención por decisión del Ministro de de dicha cartera. Así la Dirección General de Tratados, (Dirección a cargo del doctor Escalante, funcionario de carrera) en octubre de 1997 solicita al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, al Ministerio de Bienestar Social, al Ministerio de Gobierno y Policía, adjuntando el texto de la Convención, un criterio respecto a la conveniencia o no de que nuestro país se adhiera a dicho instrumento

internacional, para que una vez recibido el criterio de las instancias gubernamentales requeridas, “se pueda remitir al Congreso Nacional para que este ente legislativo posea elementos de juicio para el estudio y aprobación del instrumento internacional”<sup>43</sup>

Así mismo, la Dirección de Tratados solicitó el criterio sobre la conveniencia o no de la aprobación de la Convención a Asesoría jurídica, Dirección de asuntos humanitarios, y Dirección General de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se enviaron las solicitudes para que se emita la opinión y criterio, respecto a la conveniencia o no para que nuestro país se adhiera a dicha Convención, y de la constancia documental en el Ministerio de Relaciones Exteriores se desprende que, solo las Direcciones de Asesoría Jurídica y Asuntos Migratorios de dicho Ministerio remitieron sus criterios al Director General de Tratados, para que se los incluya en el expediente a ser remitido al Congreso Nacional para que la apruebe o deniegue.

### **Criterios de Asesoría Jurídica y Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores**

La Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en nota el 15 de Octubre del año 1997, manifiesta que esa asesoría “no tiene observaciones de índole legal que realizar” sobre la conveniencia o no de la ratificación de la Convención; sin embargo, en consideración a que en el texto de la Convención se incluyen una serie de aspectos importantes que tiene que ver con entidades y organismos del sector público y privado, esa asesoría jurídica recomienda solicitar los criterios de los ministros de Gobierno, Trabajo y Recursos Humanos, Bienestar Social y de las Cámaras (de Comercio e Industrias) y de las organizaciones de trabajo y sindicales para auscultar sus criterios y que, los diversos sectores

---

<sup>43</sup> Escalante Hernán, Director General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comunicación de octubre 6 de 1997.

públicos y privados a los cuales afectaría directa o indirectamente la aplicación de la Convención, puedan manifestar su opinión.

En la parte final de la opinión de Asesoría Jurídica, se ratifica la emitida el 30 de enero de 1997, sobre la conveniencia “de que nuestro país adhiera a la antedicha Convención”, criterio que contrasta con el texto de otra opinión dada el 30 de enero de 1995, en la cual el asesor jurídico de esa época, recomienda inicialmente, conocer la posición ecuatoriana y de otros países de la región durante las negociaciones de dicho instrumento internacional y sobre la necesidad de conocer si Colombia y Perú ya son parte del referido documento (se refiere a si son parte de la Convención al haberlo ratificado o adherido) “lo que permitiría analizar la procedencia o no de que el Ecuador también la incorpore a su legislación” y, la afirmación de que la Convención “resulta más practicable y útil para los países que tienen una alta migración de población que puede ser absorbida como trabajadores en sus países vecinos. En el caso del Ecuador, resulta más bien que es una nación que recepta mayor número de migrantes de sus países vecinos: Colombia y Perú, que se ocupan de tareas laborales elementales, lo cual en parte afecta el problema de desocupación y subocupación bastante alto que existe en nuestro país”<sup>44</sup>, recomendando finalmente, que el instrumento debe ser examinado de manera exhaustiva por los sectores públicos y privados interesados como son el Ministerio de Trabajo, las autoridades de Migración, las Cámaras de Producción y la Central de Sindicales.

El 20 de octubre de 1997, la Dirección de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, en memorando 127/97 DGAM, manifiesta su conformidad para que se adhiera a la Convención, ya que dicho instrumento “no afecta intereses nacionales y obligaría a que la sociedad ecuatoriana brinde un trato humano y justo a los migrantes extranjeros y sus familias y, lo que es más importante, el ser parte del Convenio constituiría un buen apoyo moral en la gestión de defensa a los intereses de los connacionales en el exterior”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Opinión de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30 de Enero de 1997

<sup>45</sup> Memorando Director Asuntos Migratorios a Director General de Tratados, 20 de Octubre de 1997

## **Nueva opinión de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores**

Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante memorándum 148-AJ/DGAJI, de 25 de marzo de 1998, dirigido al Subsecretario Político de dicho Ministerio, ratifica la conveniencia de que nuestro país se adhiera a la Convención porque “lo considera beneficioso para los trabajadores migratorios y sus familias, en vista de que:

- a) Se les reconoce los Derechos Humanos fundamentales y la posibilidad de acudir a los Tribunales y Cortes de Justicia, en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado de que se trate;
- b) Permite la protección efectiva de los mismos a través de sus representantes diplomáticos y consulares;
- c) Admite la posibilidad de la transferencia de sus ingresos a sus países de origen;
- d) Desalienta la inmigración ilegal y la competencia desleal de mano de obra”<sup>46</sup>.

Este nuevo criterio de Asesoría Jurídica, recomienda dos declaraciones de reserva que podrían ser incluidas en el momento en el que el Ecuador, adhiera o ratifique la Convención: sobre la norma prevista en el Artículo 77 de la Convención y que se refiere a la posibilidad, de que un Estado parte, haga una declaración respecto al reconocimiento de la competencia del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares “para examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción”.

Así mismo, Asesoría Jurídica, se refiere a la disposición del Artículo 92, párrafos 1 y 2 de la Convención sobre la posibilidad de que los Estados puedan aceptar o no el procedimiento

---

<sup>46</sup> Memorando 148-AJ/DGAJI, Asesoría Jurídica a Subsecretario Político Ministerio de Relaciones Exteriores 25 de Marzo de 1998

arbitral para la solución de las controversias que surgieren entre las partes acerca de la interpretación y aplicación de las normas de la Convención.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores se presentaba, cada vez con mayor frecuencia, la preocupación sobre la situación de los ecuatorianos en el extranjero y sobre el fenómeno de la movilidad internacional y de los trabajadores en general<sup>47</sup>. Así, esta creciente preocupación se manifiesta con la voluntad de diplomáticos ecuatorianos de carrera que probablemente al haber servido en países en donde existen migrantes ecuatorianos, palparon las dificultades que implica la presencia de unos indocumentados en un país extranjero:

Uno de los más dramáticos retos que tiene la diplomacia para las próximas décadas constituye el tema migratorio. La crisis económica y social que afecta a la mayoría de países en vías de desarrollo está produciendo un verdadero éxodo de ciudadanos que emigran a países en desarrollo de Norteamérica y Europa fundamentalmente, en busca de mejores ingresos y nivel de vida que no encuentran en sus países. Ecuador no está apartado de este fenómeno y lo siente cotidianamente. Esta situación obliga a que la Cancillería asuma la responsabilidad de proporcionar, a través de sus embajadas y consulados en el exterior, la asistencia y ayuda necesarias al ecuatoriano que ha salido de su patria. Para ello se están creando los mecanismos más idóneos para cumplir con esta prioritaria responsabilidad del Estado a través del servicio exterior (Izquierdo, 2002: 56) (el subrayado es nuestro)

### **Criterio y recomendación del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos**

El 19 de Marzo de 1998 -seis meses después de solicitada la opinión-, el Ministerio de Trabajo, mediante oficio número 049-AIT-98, remite un estudio sobre la Convención, realizado por el Jefe de Colocaciones y Migración Laboral, sin contestar el requerimiento hecho por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se pronuncie y se emita un dictamen sobre la conveniencia o no de que nuestro país adhiera a la Convención, por tanto suponemos que el criterio del Ministerio está incluido en el estudio realizado por el Jefe de

---

<sup>47</sup> Entrevista con el Embajador Luis Valencia Rodríguez

Colocaciones y Migraciones Laborales; en dicho documento, en su parte introductiva se afirma que el tema de la Migración internacional, especialmente de aquellas migraciones en situación irregular ha concitado la atención mundial ya que se produce como una estrategia de supervivencia, más aún “en épocas de profundas transformaciones, de una parte de los procesos de integración, la dinámica en la inserción en el comercio mundial, la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, de otra los problemas de desempleo, subempleo y consecuentemente la marginalidad social” (León, 1998)<sup>48</sup>

En el texto enviado por del Ministerio de Trabajo, se enfatiza el hecho de que es necesario promover acuerdos internacionales, regionales o binacionales para armonizar los objetivos de desarrollo de diferentes países y evitar controversias entre los mismos al tiempo de regular los aspectos “de naturaleza social, que acompañados por procesos democráticos reafirmen la vigencia de los Derechos Humanos”<sup>49</sup>.

Se incluye en el mismo documento, una escueta descripción de los diferentes capítulos de la Convención, con una síntesis de su contenido y una referencia a los aspectos constitucionales sobre la condición jurídica de los extranjeros en el Ecuador, reafirmando el compromiso estatal del respeto a los Derechos Humanos consagrados en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

Finalmente, se resalta el hecho de que la Convención está sustentada en la necesidad de que la Comunidad Internacional adquiriera un compromiso respecto a los derechos de los trabajadores migratorios, respetando la potestad soberana que le corresponde a cada país, en la aplicación de su política migratoria.

El documento incluye un resumen de los capítulos de la Convención y no entra a analizar ni a discutir las diversas normas del instrumento internacional que contienen una serie de

---

<sup>48</sup> Opinión adjunta a la carta del misterio de Trabajo a la Dirección de tratados Quito, marzo de 1998

<sup>49</sup> Ibidem



obligaciones para los países suscriptores o adherentes, así mismo solo generaliza los beneficios para los trabajadores migrantes y sus familiares en la protección de sus derechos tanto en los países de origen, tránsito y de destino de los trabajadores migratorios.

### **El Congreso Nacional**

En los anexos que el Ministerio de Relaciones Exteriores remite para conocimiento del Congreso Nacional, no se acompaña copia del memorándum de Asesoría Jurídica al Subsecretario Político de dicho Ministerio, en el que se incluyen las observaciones sobre el texto de la Convención que podrían ser materia de reserva por parte del Estado que se adhiere como lo habían hecho algunos países.

El nivel de análisis y estudio del texto de la Convención y, especialmente, la revisión de las obligaciones y derechos que adquiere el país como sujeto de Derecho Internacional al aprobar esta Convención es mínimo o casi inexistente: no se contrastan posiciones, no se debate sobre el texto de la convención y por tanto sobre las implicaciones y consecuencias para el país, ni siquiera se enumeran las obligaciones que conllevan su aprobación y, definitivamente, del estudio realizado se evidencia que la decisión de continuar con el proceso de aprobación de la Convención más bien se sustenta en procedimientos y mecanismos previamente establecidos por la ley para la aprobación de un instrumento internacional, sin realizar una discusión, análisis y verificación de las obligaciones y sobre todo de los efectos de su entrada en vigor para el Ecuador.

Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores resalta que el Artículo 92 de la Convención (y que ha sido sujeto de reservas por países que han adherido a la Convención): que “Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o la aplicación de la presente Convención y no se solucione mediante

negociaciones se someterá a arbitraje a petición de uno de ellos”<sup>50</sup> y, en el numeral 2 de dicho Artículo, se establece el derecho a que todo Estado parte en el momento de la firma o ratificación de la Convención o de su adhesión podrá declarar que no se considera obligado a someter para la solución de las controversias que surgieren al procedimiento arbitral. Por lo expuesto, asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores sugirió impartir las instrucciones pertinentes para que al momento de la adhesión se realicen o no tales declaraciones.

El 1 de abril de 1998, el Director General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores remite al Presidente del Congreso Nacional y al director de asuntos internacionales del ente legislativo, “para su conocimiento y aprobación”, el texto de la Convención junto con la opinión e informes emitidos por las entidades nacionales competentes.

El incremento de la difusión de noticias tanto periodísticas como radiales y televisivas<sup>51</sup> sobre la situación de los migrantes ecuatorianos en el extranjero y, especialmente la situación de los trabajadores indocumentados e irregulares en los Estados Unidos y en nuevos destinos tales como: España e Italia, aparentemente sensibilizan a la opinión pública nacional y al Ejecutivo y Legislativo sobre el fenómeno migratorio; así, mediante nota de 2 de abril de 1998, la Dirección de Tratados solicita al representante del Ecuador ante las Naciones Unidas que se remita un informe sobre el listado actualizado de los países suscriptores, ratificantes o adherentes de la Convención, por pedido expreso del diputado Leonidas Iza<sup>52</sup>, del

---

<sup>50</sup> Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. ARTÍCULO 92, NUMERAL 1

<sup>51</sup> Hay un sinnúmero de publicaciones que se desarrollaron en torno al tema de la migración:1)(2000). “Las razones de la huida masiva”. El hoy, septiembre, 2) Egas, María Fernanda (2000). “Los hijos de la remesa”. Vistazo: 28-33, 3) Estupiñán, Patricia (2000). “España sueño o pesadilla”. Vistazo, etc. , 4) (2001), “El Desafío de la Frontera”, BBC Mundo, julio 06. 5) (2001) “La migración, un puntal financiero en el 2001”, El Comercio, diciembre 19. 6) (2001). “La migración perforó nuestro tejido social”. El Comercio, enero 1.

<sup>52</sup> Leonidas Iza fue electo Diputado en representación de la provincia de Cotopaxi en 1996.

Movimiento Pachakutik- Nuevo País, quien había manifestado en oficio número 111-CN-HLIQ-CR del 31 de marzo de 1998 su interés y, el de su movimiento político, para impulsar en el Congreso Nacional “la aprobación de la adhesión del Ecuador al referido instrumento internacional, cuyo propósito fundamental es evitar abusos con respecto a los derechos de los trabajadores y sus familiares que afectan la equidad y la justicia social (sic)”<sup>53</sup>. No existe respuesta de nuestra delegación ante las Naciones Unidas sobre el requerimiento ni por tanto, la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores al Diputado Iza sobre su pedido de información sobre la Convención y su aprobación por parte del Ecuador.

En junio de 1998, nuevamente, el Director General de Tratados remite al Coordinador del Ministerio de Relaciones Exteriores ante el Congreso Nacional, para que éste a su vez entregue al Presidente del Congreso Nacional y al Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales, el texto de la Convención junto con los dictámenes emitidos por los Ministerios de Gobierno y Policía, de Trabajo y de Recursos Humanos así como de asesoría jurídica de la cancillería, los cuales “consideran viable la adhesión del Ecuador a la Convención” “por la necesidad de promover acuerdos en materia migratoria a nivel internacional, cuyo propósito fundamental sea el evitar abusos con respecto a los derechos de trabajadores compatriotas y sus familiares en el exterior, que afectan la equidad y la justicia social”<sup>54</sup>; en este mismo documento se urge al Coordinador de la cancillería en el Congreso Nacional para que se asigne prioridad en el conocimiento y elaboración del informe correspondiente para que “sea sometida a consideración del H. Congreso Nacional la aprobación del Ecuador a dicho Convenio”<sup>55</sup>. Así, el debate en el ámbito legislativo debía centrarse en la toma de decisiones entre dos alternativas, esto es aprobar o denegar la ratificación de la Convención: “la cuestión en el ámbito de la decisión colectiva es el reconocimiento de que para un mismo par de alternativas las preferencias de diferentes

---

<sup>53</sup> Escalante, Hernán, mensaje número 23 C/98-DGT 2 de abril de 1998, dirigido al representante del Ecuador en Naciones Unidas

<sup>54</sup> Escalante, Hernán, Oficio número 12250-70/DGT del 25 de junio de 1998

<sup>55</sup> Escalante, Hernán, Memorando 183/DGT, dirigido al Coordinador de Cancillería el 25 de Junio de 1998

individuos pueden tener un valor distinto, o dicho en términos más técnicos que para un mismo par de alternativas las preferencias de un individuo pueden ser prioritarias frente a las preferencias de otros individuos” (Calvo, 2003: 203).

Seguramente, debido a la cantidad de procesos y temas que se conocen y ventilan en las Comisiones Legislativas, el análisis y debate sobre la Convención no fue tomado en cuenta, sino luego de casi dos años después de haber sido recibido en el Congreso Nacional: aparentemente esta demora se debió a que, la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, entre los años 1998 y 1999, participó en un tema vertebral y omnipresente en la agenda de relaciones internacionales del país, esto es, el conflicto limítrofe con el Perú que concluyó con la suscripción del Acuerdo de Paz, del 26 de octubre de 1999, en Itamaraty, Brasil.

En el Congreso Nacional y con la participación de la Comisión Especial permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional se siguió con el procedimiento de aprobación de un tratado internacional o convención internacional, así, el Presidente de la Comisión, el 5 de julio del 2000 emitió un informe en el cual se señala que se conoció el texto de la Convención remitido el 25 de junio de 1998 y en el cual se conoce el informe presentado por la señora diputada Blanca Ugarte y propone al pleno del Congreso Nacional su aprobación, considerando la solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se apruebe dicha adhesión con la opinión favorable de los Ministerios de Gobierno o Policía y de Trabajo y Recursos Humanos.

En el sucinto informe al pleno del Congreso Nacional, órgano legislativo máximo que aprueba o no la adhesión o ratificación a un tratado o convención internacional, la Comisión Especial Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional concuerda con el criterio de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en los cuatro puntos señalados anteriormente y además señala que:

“La Comisión ha considerado la importancia de esta Convención por las motivaciones sociales y económicas que obligan a nuestros compatriotas a emigrar en busca de trabajo en otros países debido a la pobreza, la indigencia, la falta de empleo, la informalidad, en fin, las condiciones de vulnerabilidad en que con frecuencia, se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares, más aún aquellos que se hallan en situación irregular o no documentada, que son objetos de explotación (sic)<sup>56</sup>

En el análisis que realiza la comisión encuentra que la Convención se adecua a lo que dispone el Artículo 161, numeral 5 de la Constitución Política relativo al tratamiento que debe dar el órgano legislativo a los instrumentos internacionales que incluyen a los derechos fundamentales de la persona:

**Artículo 161.- (Instrumentos Internacionales).**- El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenciones internacionales:

5. Los que se refieren a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos; y por esta disposición, corresponde al Congreso Nacional la aprobación o improbación previo el dictamen del Tribunal Constitucional al que se refiere el Artículo 162 de la Constitución Política del Estado”.

**Artículo 162. (Trámite de aprobación dispone que) .-** “La aprobación de los tratados y convenios, se hará en un solo debate y con el voto conforme a la mayoría de los miembros del Congreso previamente, se solicitará el dictamen del Tribunal respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución”. La aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional, no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma<sup>57</sup>”

---

<sup>56</sup> Ugarte, Blanca. Informe al Pleno del Congreso Nacional, 21 de junio de 1998, Congreso Nacional.

<sup>57</sup> Constitución Política del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones, Noviembre del 2002.

Sobre la base de estas disposiciones constitucionales, se pide notificar al Presidente de la República la competencia del Congreso Nacional sobre la aprobación o improbación de la Convención, previo el dictamen del Tribunal Constitucional para continuar con el proceso necesario.

Los funcionarios ecuatorianos se han pronunciado en el sentido que la legislación ecuatoriana “respecto a la celebración y entrada en vigor de los tratados y convenios internacionales, recoge a cabalidad los principios del Derecho Internacional Público y asigna con claridad las competencias correspondientes a la función ejecutiva y a la función legislativa”<sup>58</sup> y, se admite que es indispensable que exista una permanente y adecuada coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional en esta materia ya que, como hemos visto, ha debido el Ministerio de Relaciones Exteriores (especialmente por la preocupación de la Dirección de Tratados), insistir en múltiples oportunidades para que el Congreso Nacional finalmente, a través de la comisión correspondiente, conozca y debata sobre la aprobación de esta Convención o sobre cualquier otro instrumento internacional que por ley deba ser conocido y estudiado en la instancia legislativa, así esa coordinación es indispensable para que:

la información pertinente sea transmitida en forma detallada a los legisladores para evitar eventuales demoras en la aprobación de instrumentos internacionales de beneficio para el país. Igualmente es conveniente que exista la mayor transparencia en este proceso para que la opinión pública conozca, debata y emita su criterio fundamentado máxime si aquellos consagran derechos y obligaciones para nuestro país<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Yépez Lasso Fernando. “Política Internacional del Ecuador en el Siglo XXI”, Quito 2001

<sup>59</sup> Ibidem Obra cita Pág. 111

## **El Tribunal Constitucional**

El 29 de julio del 2000, el Secretario del Congreso Nacional informa al Presidente de la República que: el 27 de julio del 2000 el Congreso Nacional aprobó el informe de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional, relativo a la Convención, determinando que debe ser aprobado o improbadado previo el dictamen del Tribunal Constitucional, y que por lo tanto se solicita expresamente dicho dictamen para que el Presidente de la República lo solicite.

El Tribunal Constitucional, en sesión del 10 de octubre del año 2000, resuelve emitir dictamen favorable para que continúe el proceso de aprobación de la Convención pues, el mismo guarda conformidad con el texto Constitucional; dicha Resolución número 178-2000-TP<sup>60</sup> coincide con las opiniones de la comisión especial de asuntos internacionales del Congreso, por lo que, resuelve emitir dictamen favorable porque:

esta Convención reconoce a los trabajadores migratorios y sus familiares los derechos humanos fundamentales y la posibilidad de acudir a los Tribunales y Cortes de Justicia en igualdad de condiciones de los nacionales del Estado de que se trate; permite la protección efectiva de los mismos a través de sus representantes diplomáticos y consulares; y admite la posibilidad de la transferencia de sus ingresos a su país de origen y desalienta la inmigración ilegal y la competencia en la ocupación de la mano de obra<sup>61</sup>

Igualmente:

Se toma en cuenta tanto la repercusión de los trabajadores migratorios en la vinculación con las poblaciones respectivas, así como el tratamiento especial a los

---

<sup>60</sup> Resolución que fue aprobada por el Tribunal con el “voto favorable de cinco señores Vocales, por unanimidad, estando ausentes los doctores: Oswaldo Cevallos Bueno (PSC), Guillermo Castro Dáger (PRE), Luis Chacón Calderón (PSC) y Luis Mantilla Anda (PSC)”. Expediente Nro. 010-2000-CI de la Corte Constitucional.

<sup>61</sup> Informe del Tribunal Constitucional emitido bajo Resolución Nro. 178-2000-TP

mismos dado su carácter de vulnerabilidad, pues, se han alejado de sus países de origen y por las dificultades de adaptación en el Estado de empleo; por lo tanto, se hace indispensable reconocer los derechos de tales trabajadores y de sus familiares, para evitar precisamente los problemas humanos por la dispersión familiar, el tipo de relación laboral menos favorable, la competencia desleal entre empleadores, entre otros aspectos.

Que, por todo lo anterior, este instrumento se constituye en un factor óptimo para lograr la debida protección a nivel internacional de los trabajadores migratorios y sus familias incluyendo la preocupación por los aspectos afectivos ante la separación forzada.<sup>62</sup>

Con el dictamen del Tribunal Constitucional y siguiendo el procedimiento constitucional establecido, el proceso de aprobación de la Convención pasa nuevamente a conocimiento y estudio del Congreso Nacional y en particular, de la Comisión de Asuntos Internacionales; en esta instancia, se pone a consideración de los señores diputados, el texto de la Convención y, el 3 de enero del 2001, Eduardo Pacheco, Diputado por la Provincia del Cañar,<sup>63</sup> presenta un informe sobre la Convención Internacional en el cual recuenta las instancias oficiales que se han pronunciado favorablemente para que nuestro país se adhiera a dicho instrumento, recogiendo también el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, para que se lo apruebe, sin embargo, si bien reconoce la importancia y beneficio de protección de la Convención, observa que hay dos disposiciones contenidas en el Artículo 68 numeral 2, y 69 numeral 1 cuyo texto transcribimos a continuación que, según la opinión de dicho diputado “podrían afectar la situación de los trabajadores migratorios ecuatorianos en el exterior” (sic).

**Artículo 68, numeral 2.-** “Los Estados de empleo adoptarán las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esos trabajadores....”.

---

<sup>62</sup> Ibidem

<sup>63</sup> Diputado electo por el partido Nuevo País en representación de la Provincia del Cañar.



Sin embargo, el diputado no transcribe completamente el texto incluido el numeral segundo del artículo sesenta y ocho que complementa la disposición con el siguiente reconocimiento expreso de protección de los derechos adquiridos de los trabajadores migratorios en su relación laboral: “esas medidas no menoscabarán los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo”.

El artículo 69 numeral 1, que cita el diputado dice: “Los Estados Partes en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista”. Los Estados se comprometen a la regularización y legalización de los indocumentados que realicen actividades laborales en sus territorios; así, en el numeral segundo del mismo artículo se dice que: “Cuando los Estados Partes interesados consideren la posibilidad de regularizar la situación de dichas personas de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables, se tendrán debidamente en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración en su estancia en los estados de empleo y otras consideraciones pertinentes, en particular las relacionadas con su situación familiar”.

La opinión del diputado contraria a la adhesión del Ecuador a la Convención, refleja una falta de lectura adecuada y detenida precisamente de los artículos que él estima, son disposiciones para enfrentar movimientos ilegales o clandestinos y, “que repercutirían directamente en contra de los trabajadores migratorios y sus familiares, quienes sufrirían las consecuencias por la imposibilidad de ser contratados precisamente por su situación irregular”<sup>64</sup>.

Una lectura completa de las disposiciones a las que hace referencia el diputado y las contenidas en todos los artículos de la Convención se orienta a que los Estados partes, tomen medidas no menos favorables que las aplicadas a sus nacionales para garantizar que las

---

<sup>64</sup> Pacheco, Eduardo, Comunicación al presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, 3 de enero del 2001.

condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores migratorios y de sus familiares sean adecuadas.

Estas preocupaciones nacidas en el ámbito legislativo sobre las consecuencias que, para nuestros connacionales en el exterior, se presentarían de aprobarse la Convención, motivaron a que la comisión legislativa, solicite al Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante oficio del 18 de enero del 2001, al que se adjunta copia del informe del diputado Eduardo Pacheco, los cuestionamientos respecto de los perjuicios que la Convención ocasionaría “a los emigrantes ilegales en el exterior, especialmente en España”<sup>65</sup>. En el Ministerio de Relaciones Exteriores el tema es tratado por Asesoría Jurídica y luego se realizó una reunión específica con la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso para tratar sobre el proceso de adhesión del Ecuador a la Convención. Proviene el diputado, de una provincia y región con el más alto índice de emigración de la República y en vista de un análisis y lectura parcial de las disposiciones se entiende su posición; sin embargo, la explicación realizada por el Ministro de Relaciones Exteriores, hizo notar que el texto de la comunicación establece que se reprimirá a los empleadores y no a los trabajadores, y que los Estados se comprometen a evitar información engañosa con respecto a la emigración e inmigración y a imponer sanciones a quienes usen la violencia, la amenaza o la intimidación contra los trabajadores migratorios en situación irregular.

Así mismo, los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores en dicha sesión de trabajo y refiriéndose a la preocupación del diputado sobre el tráfico de migrantes, hicieron conocer que en enero del año 2001 el Ecuador suscribió la Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el “Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”, aprobado y abierto a la firma, ratificación, y

---

<sup>65</sup> Eduardo Pacheco fue electo diputado en representación a la provincia del Cañar, misma en conjunto con las provincias de Azuay y Loja, representan el 21% del total de inmigrantes de todo el país en el ciclo 1996-2001, de ahí el afán de este diputado por precautelar los intereses de la población que lo eligió y a la cual representaba (mieccuador).

adhesión, por la Asamblea General en su resolución 55/25. “En este Protocolo los Estados se comprometen a tipificar como delito los actos de los denominados “coyoteros”. Además, el protocolo exime de responsabilidad penal a las personas que han sido sujetos pasivos de esas infracciones”<sup>66</sup>.

Así, el análisis sobre texto de la convención y las consecuencias y resultados de su aplicación en el país, pasó por las discusiones relatadas que no constituyeron, desde nuestro punto de vista, un debate o análisis serio, detallado, etc. que hubiese brindado a las personas encargadas de tomar dichas decisiones, de los elementos suficientes para que la aprobación sea producto de un estudio que evidencie las consecuencias y obligaciones que conlleven dicha aprobación. Nada de esto se produjo, salvo los informes y preocupaciones episódicas que dentro del proceso de toma de decisiones más bien se refieren al seguimiento de procedimientos previamente establecidos del aparato burocrático ecuatoriano y al interés por el impulso del ente encargado de la aprobación o improbación de un instrumento internacional como es el Ministerio de Relaciones Exteriores: “sin embargo es importante que exista una permanente y adecuada coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional en esta materia, a fin de que la información pertinente sea transmitida en forma detallada a los legisladores para evitar eventuales demoras en la aprobación de instrumentos internacionales de beneficio para el país...igualmente es conveniente que exista mayor transparencia en este proceso para que la opinión pública conozca, debata y emita su criterio sobre determinados convenios que consagran derechos y obligaciones en nuestro país” (Yépez: 111).

La preocupación internacional sobre la suerte y protección de los trabajadores migratorios y en particular, de los trabajadores migratorios indocumentados o en condición irregular, han motivado que la comunidad internacional, a través de sus entes o instancias multilaterales, tales como, las Naciones Unidas, establezcan instancias especializadas para que la protección

---

<sup>66</sup> Memorandum 67 DGT para Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores el 6 de febrero del 2001

aún cuando sea declarativa, de las personas vulnerables como son los migrantes irregulares y sus familiares.

### **El rol del Comité para la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares**

Las Naciones Unidas crearon, de acuerdo con la resolución 20001/52, el Comité para la protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares, una organización encargada de vigilar, monitorear y evaluar las condiciones de los trabajadores migratorios a nivel internacional, a través de la Relatora de las Naciones Unidas para los derechos de los migrantes<sup>67</sup>.

A propósito de la visita de la Relatora de las Naciones Unidas para los derechos de los migrantes y de reuniones y entrevistas que concedió a la prensa se exhortó e instó al Ecuador para que ratifique la Convención internacional de protección de los trabajadores migrantes: “Tenemos que hacer un proceso para que el país ratifique y sus connacionales en el exterior logren incluirse en la Convención que protege el trabajo de los documentados e indocumentados. Es necesaria la sensibilización de todos sobre la situación de sus connacionales. No es asunto sólo de un gobierno sino de todos los ecuatorianos para lograr que la gente no sea maltratada, discriminada por ser migrante” (Rodríguez, 2001).

El Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó al director de tratados, un informe sobre el estado jurídico del trámite de adhesión del Ecuador a la Convención. Se presenta un recuento cronológico de la situación jurídica y del impase suscitado con las observaciones realizadas por el diputado Pacheco en las cuales consideraba que no era

---

<sup>67</sup> “El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares por sus Estados Partes. Este Comité es el órgano de tratados de más reciente creación y celebró su primer período de sesiones en marzo de 2004. El Comité se reúne en Ginebra y normalmente celebra un período de sesiones al año” (Ohchr).

conveniente para el país la adhesión a la Convención por los efectos que podrían tener los migrantes ecuatorianos en el exterior. Como se reseñó anteriormente, las observaciones del diputado fueron desvirtuadas en una reunión con los miembros de la comisión de asuntos internacionales del Congreso y se aclararon dichas observaciones: Es importante señalar que la relatora de Naciones Unidas visitó al Ministro de Relaciones Exteriores, Subsecretario Político y otros funcionarios para promover la aprobación de la Convención.

### **La aprobación del Congreso**

El 11 de julio del 2001, el Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional del Congreso, remitió los informes aprobados por dicha Comisión sobre la Convención Internacional, materia de nuestro estudio, y una vez que se cumplió el procedimiento establecido en los Artículos 161 y 162 de la Constitución Política se requirió la aprobación por parte del Congreso Nacional.

El Congreso aprobó la Convención mediante resolución número R-23-129 de 18 de octubre del año 2001. La aprobación de la Convención, materia de nuestro estudio de caso, por parte del ente legislativo no generó ningún debate en los congresistas presentes en la sesión, solamente surgieron dos intervenciones previas a la votación general. Primeramente intervino el doctor Hugo Moreno Romero en calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Asuntos Internacionales y Defensa Nacional de aquel entonces, quien recomendó al Pleno su aprobación indicando que era un tema de suma necesidad y urgencia. Seguidamente tomó la palabra el Diputado Eduardo Pacheco quien leyó un extracto de la Convención e hizo hincapié en el Artículo 68 de la misma argumentado que éste tiene un carácter negativo para los migrantes, pues impone restricciones en contra de los indocumentados, ante ello sugiere que el Ministro de Relaciones Exteriores “debe prestar toda la atención para que los ciudadanos ecuatorianos no se vean afectados por la aplicación de estas normas de la Convención” (Acta No. 116). Luego de estas escuetas intervenciones, los diputados votaron y aprobaron la Convención con 71 votos favorables de un total de 72

diputados presentes con la negativa del diputado Pacheco a quien, aparentemente las explicaciones y reuniones con funcionarios del Ministro de Relaciones Exteriores no convencieron sobre la importancia y ventajas para los ecuatorianos en el exterior de la aprobación de la Convención.

### **La suscripción presidencial**

A inicios de noviembre la Cancillería, remitió a la Presidencia de la República, un modelo de Decreto Ejecutivo mediante el cual se ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares. El 23 de noviembre del 2001, el Presidente de la República, doctor Gustavo Noboa Bejarano mediante Decreto Ejecutivo número 2120-A ratificó la Convención y dispuso se efectúe el correspondiente depósito de dicho instrumento internacional y la publicación en el Registro Oficial.

### **El depósito de ratificaciones de las Naciones Unidas**

El 25 de enero del 2002 se confiere plenos poderes al representante ecuatoriano ante el Secretario General de las Naciones Unidas a fin de que, en nombre y representación de la República del Ecuador, efectúe el Depósito del instrumento de ratificación de la Convención.

La convención de Viena sobre Tratados Internacionales, define a la ratificación como: “el acto por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado” (Vasco, 1986: 356).

Según el Artículo 14 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

El consentimiento de un Estado en obligarse por un Tratado se manifestará mediante la ratificación:

- a) cuando el tratado disponga de tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;
- b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;
- c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o
- d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación<sup>68</sup>

De acuerdo al Boletín de Prensa No 231/03 emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito, el 1 de julio de 2003, día en que entró en vigencia la Convención Internacional para proteger los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, después de que veinte y dos países<sup>69</sup> lo ratificaron; el embajador Luis Gallegos Chiriboga<sup>70</sup>, manifestó que esta Convención, constituye un hito en la lucha para proteger los derechos humanos; y además declaró su satisfacción por la entrada en vigencia de este instrumento internacional, porque con ello se garantizaban los derechos de los trabajadores migrantes estableciendo condiciones y responsabilidades para los Estados de origen de los migrantes como para los países de tránsito y destino, si bien como se ha señalado anteriormente, este instrumento internacional solo obliga a los Estados que han ratificado y son precisamente los

---

<sup>68</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 14, 1969 y publicado en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.

<sup>69</sup> Azerbaijan, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, México, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Uganda y Uruguay

<sup>70</sup> Desde 1997 al 2000 actuó como Representante Permanente del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales en Ginebra y posteriormente el 17 de abril del 2002 presentó Cartas Credenciales como Embajador, Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York.

países que no lo han ratificado aquellos receptores con mayor presencia de inmigrantes:  
Estado Unidos, los países miembros de la Comunidad Europea, etc.



## CAPÍTULO III

### **Los Modelos de Toma de Decisiones en el Ámbito de las Relaciones Internacionales**

La utilización, para el análisis de una determinada decisión, ya sea internacional o doméstica con consecuencias internacionales del modelo de actor racional ha sido la característica de los estudios de relaciones exteriores, sin embargo, las alternativas de las herramientas de los modelos II y III enriquecen los estudios con elementos desde otra perspectiva; así, se puede estudiar decisiones gubernamentales que difícilmente permitirían el análisis resaltando otros aspectos que aquellos usualmente contemplados en el modelo clásico de actor racional de toma de decisiones.

La descripción del marco institucional, proceso jurídico constitucional y legal y el relato de los hechos que desembocaron en la aprobación de la Convención, se expusieron en los capítulos primero y segundo de este estudio de caso que intenta evidenciar el proceso de toma de decisiones sobre la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. En este capítulo se revisarán algunos elementos teóricos de los modelos de toma de decisiones que se utilizan para analizar las mismas en el ámbito de las relaciones internacionales y, en el caso específico nuestro, el procedimiento, las instancias, los canales de acción, el juego político si se hubiese dado y los actores, sus posiciones y la importancia que dieron al tema de la aprobación de la Convención en los círculos decisores del marco jurídico ecuatoriano y en definitiva ciertos elementos del juego y la influencia del poder para que una Convención, de la naturaleza de nuestro estudio de caso, sea aprobada en el Ecuador. En definitiva se ha tratado de identificar ciertos actores significativos que impulsaron el conocimiento y aprobación de la Convención, actores que tenían sus objetivos, creencias y percepciones particulares e institucionales (diplomáticos de carrera) con sensibilidad a los temas de derechos humanos.

Luego de la segunda Guerra Mundial la posición Realista del estudio de las Relaciones Internacionales ha sido preponderante, sin embargo al intentar una explicación sobre los procesos de toma de decisiones cada modelo enfatiza lo que considera relevante con los diferentes lentes conceptuales que llevan, como es lógico, a la formulación de juicios distintos.

El tema se centra en ¿cómo situarnos para el análisis de un hecho aparentemente rutinario y simple como la aprobación “de cajón” o no de un tratado internacional de protección de derechos humanos y específicamente de derechos humanos laborales incluidos en la Convención materia de nuestro estudio de caso? En este sentido, el análisis se lo realiza, por ejemplo, utilizando los lentes conceptuales del modelo de actor racional sobre la base de que el estado ecuatoriano impulsará o aprobará el conocimiento, análisis y definición sobre una determinada convención cuando dicho instrumento internacional evidencie una protección de los connacionales en el extranjero en situación de vulnerabilidad y, de otro lado, los órganos y las personas que finalmente impulsan su aprobación juzgarán que será útil dicha aprobación por nuestros países (aunque no lo ratifiquen aquellos países receptores de mano de obra) para constituir, con la aprobación e inclusión en la legislación de la mayor parte de países del orbe, al menos, un marco jurídico de protección de derechos humanos referencial ya que la aplicación de las normas y disposiciones de la Convención o de cualquier otro instrumento internacional sólo son obligatorias y vinculantes cuando un país la ha aprobado o ratificado; así, en este sentido, la aprobación por parte del Ecuador aportará a la construcción de un marco referencial internacional importante e inclusive como un posible elemento de negociación en eventuales acuerdos bilaterales o multilaterales para la protección de los connacionales en el exterior si bien el Ecuador es un país ambivalente en cuanto al fenómeno migratorio el ser expulsor de migrantes laborales pero al mismo tiempo un receptor de flujos migratorios especialmente de ciudadanos colombianos y peruanos. En entrevista con el Embajador y Ex Canciller de la República Luis Valencia Rodríguez, él cree que inclusive la aprobación del tratado por muchos países del orbe serviría como un elemento de negociación internacional para el Ecuador sobre todo con los países receptores de migrantes.

El analista de asuntos internacionales o en general el analista de decisiones gubernamentales domésticas que tenga repercusiones internacionales siempre parte de las preguntas: ¿Que hacemos? en situaciones de decisión y debate (Neustadt) y, las preguntas ¿qué ha ocurrido?, ¿por qué ocurrió?, ¿qué ocurrirá? y es en este marco que hemos tratado trabajar la investigación: la pregunta inicial, como he repetido, es aparentemente simple es decir por qué se aprobó la Convención materia de nuestro estudio de caso, sin embargo, a ésta pregunta general va agregada aquella referida a ¿por qué le tomó al gobierno ecuatoriano tanto tiempo su aprobación? (más de doce años) y, así mismo la pregunta de ¿cuáles fueron los factores que impulsaron su aprobación? La extensión de este trabajo impide tener el universo de variables que confluyeron para que se produzca la aprobación pero, se ha intentado recoger información relevante para, utilizando uno de los modelos conceptuales del estudio de toma de decisiones, exponer las razones y elementos que motivaron la aprobación de esta convención y adicionalmente utilizar este trabajo para alertar sobre la forma en la cual el Estado ecuatoriano en algunos casos, a través de los órganos competentes, aprueba un tratado o convención internacional.

Usualmente el modelo de análisis tradicional y más socorrido en los trabajos de investigación sobre un determinado acontecimiento decisional en el ámbito de las relaciones internacionales ha sido el modelo de actor racional tomando como premisa fundamental al Estado como un actor racional y unitario; sin embargo los tres modelos presentados por Allison por admisión propia, no son todos los modelos conceptuales alternativos.

En la década de los años 50 del siglo pasado se generaron una serie de análisis, estudios y presentaciones teóricas sobre la toma de decisiones principalmente en las áreas de la economía y en los ámbitos empresariales y gerenciales. Así, tenemos trabajos fundamentales como aquellos seminales de Snyder et al. (1962), 17: *The seminal monograph on decision-making in the field as written in the hope that it would serve as 'the core of a frame of reference for the study of international politics'* (White: 1984, 141) y aquellos de March y Simon (1958), Syirt y March (1963) y Thomsom (1967). Así mismo hubo impulso para

desarrollar los trabajos en el ámbito de las firmas y organizaciones empresariales, esto debido a que la teoría de la toma de decisiones en el ámbito organizacional se había desarrollado más en la teoría que en la práctica por las limitaciones en obtener evidencias, recabar y coleccionar dichas evidencias en el ámbito experimental (Bass, 1983: 9).

Las investigaciones en el área económica han aportado estudios de los procesos de toma de decisiones y en la teoría clásica de la administración la toma de decisiones se constituye en una serie de procesos lógicos que comienzan con la identificación de los objetivos, la medición del desfase entre dicho objetivo y la situación de los negocios actuales, buscando exclusivamente por soluciones y el escogitamiento de una solución óptima para maximizar beneficios y minimizar costos.

A finales de los años cincuenta se inicia el estudio sobre el análisis del proceso de toma de decisiones en el ámbito de las relaciones internacionales, estudio que fundamentalmente tiene su origen en investigaciones realizadas en Estados Unidos<sup>71</sup>. Esta tendencia tiene cierto eco en Latinoamérica a finales de los años 80<sup>72</sup> y los años 90 del siglo anterior, e incipientes estudios y análisis de la agenda de política exterior del Ecuador a fines de los años noventa.

El análisis de la toma de decisiones se dirige a estudiar los mismos como acciones orientadas y juicios que afectan directamente un curso de acción, una línea de actividad y los costos para conseguir un objetivo; así el proceso de toma de decisiones incluye el pensamiento y la acción que culminará en una decisión específica.

---

<sup>71</sup> El análisis de la toma de decisiones y las herramientas e instrumentos teóricos no son exclusivos del estudio de las relaciones internacionales, más bien se han transportado y adaptado a esta materia, desde ciencias tales como la ciencias económicas, la administración pública en general y los cálculos estadísticos en el análisis de fenómenos sociales.

<sup>72</sup>La situación de América Latina hay trabajos como el de Adrián Bonilla

Los estudios sobre la toma de decisiones, han tomado importancia y significación en el ámbito de las relaciones internacionales y tuvo un hito y referente con la publicación del texto “La esencia de la Decisión” de Graham Allison; e importantes antecedentes como fueron, por ejemplo el libro de George, Alexander “La Decisión presidencial en la política exterior” y otros textos que se constituyeron en fuentes clásicas del estudio de la toma de decisiones en las relaciones internacionales: *It is no exaggeration to claim that the study of foreign policy since 1971 has been dominated by Essence of Decision and the vigorous debate that has ensued about the utility of Allison’s models* (White, 1978:155).

En el debate sobre los modelos de toma de decisiones se dice que las mismas nacen dentro del conglomerado de organizaciones que deben tratar un tema específico doméstico con consecuencias internacionales, sin embargo en muchos casos las actividades, el liderazgo y el poder de ciertos actores en un ámbito específico de actividades gubernamentales son tomadas directamente por los decisores. La toma de decisiones hace que su influencia en dicho proceso sea fundamental y definitiva: sin embargo, la multiplicidad de variables incluidas en un proceso decisional e inclusive los pensamientos y psicología de un decisor en un determinado momento, hacen que la realidad para este analista sea, en muchos casos, inasible y lo que se consigue es un acercamiento a las interioridades de los procesos tras una decisión: *reality is infinitely complex. There is no hope of capturing reality by trying to replicate it, but there is a hope of capturing its essence with a quite limited and parsimonious set of assumptions* (Bueno, 1994:67).

### **El modelo del actor racional**

Para el análisis, estudio y conclusiones sobre un determinado acto gubernamental de carácter doméstico con consecuencias de índole internacional, como es el caso de estudio de ésta tesis, se puede utilizar uno de los tres modelos de uso más frecuente es importante resaltar que al realizar el estudio tomando como guía y marco los elementos y herramientas de cualquiera de los modelos, siempre, de manera directa o indirecta, se terminará utilizando

ciertos elementos de cada uno de los modelos y profundizando y poniendo énfasis en aquellos elementos del modelo escogido.

Los tres modelos de análisis ofrecen herramientas para identificar y resaltar sea el carácter unitario y racional, o los outputs o resultados de la estructura organizacional o, finalmente, las decisiones de los actores, sus reglas de juego y, en definitiva el poder para definir una situación ya sea en el ámbito estratégico, de seguridad nacional o en temas que parecerían, hasta cierto punto, rutinarios como es aquel de aprobación o no de un instrumento internacional de derechos humanos. El análisis de las organizaciones burocráticas y sus entidades participantes que, si bien funcionan de acuerdo a rutinas preestablecidas, no dejan de estar presentes los juegos políticos entre los individuos que comparten el poder (Allison, 1988: 369).

El modelo de actor racional identifica tradicionalmente a los Estados como “actores individuales” de la política internacional y constituye un esquema o patrón del cual deducir las acciones estatales siempre pensando como individuo dentro del acontecer internacional. Este modelo explica la conducta gubernamental en términos de único modelo conceptual también denominado como clásico y modelo de actor unitario orientado para ciertos propósitos específicos.

Para considerar el modelo de actor racional como un paradigma de análisis se debería establecer primero que una conducta gubernamental es una acción elegida por un sujeto unitario, racional y monopólico en sus decisiones y que, en un escenario ideal, tiene la mejor información posible (quien toma la decisión) y, cuida y protege, al máximo, ciertos valores, fines o principios entre los que consta de manera superlativa el interés nacional.

La idea central de este modelo de toma de decisiones se refiere a que, cualquier suceso, en el ámbito doméstico que tenga consecuencias en el ámbito internacional o las actividades de un determinado Estado en sus relaciones políticas, económicas, de seguridad estratégica, etc.,

en los ámbitos bilaterales o multilaterales se presente como una acción unitaria de un gobierno y como la decisión monolítica de un país, a través de la toma de una decisión determinada, sobre la base de una elección racional luego del estudio y evaluación del costo beneficio del tema objeto de la decisión en el que se trate de obtener el máximo provecho sobre los beneficios esperados a través de una selección entre las diferentes opciones, pese a que las diferentes actividades de los empleados de gobierno nacional tomen, en determinado momento, acciones para un consecuencia única del actor racional que es el Estado. Así, el Estado que tome una decisión sobre un tema que tenga consecuencias internacionales, reflejará para estos propósitos, un carácter antropomorfo al hacer un símil entre la actitud y evaluación racional de diferentes alternativas que un individuo hace frente a un problema o a una oportunidad y la decisión y los cursos de acción que este individuo tome, afrontando y valorando las consecuencias que cada una de las alternativas presenten y, en definitiva, los costos y beneficios que para ese actor racional y unitario signifique cualquiera de las alternativas que éste escoja y que inclusive podría ser aquel de omitir o no tomar acción alguna ni realizar gestión, o tomar un curso de acción frente de una decisión que finalmente resulte con consecuencias internacionales.

El gobierno nacional es pues, siguiendo los elementos teóricos del modelo, un actor racional y su acción se evidenciará con la propuesta de una solución a un problema estratégico, por aquellos objetivos que el gobierno está tratando de conseguir fundamentado en un interés nacional. La toma de decisiones es el centro de toda acción política e implica necesariamente, siguiendo este modelo, cálculos racionales, es decir, un estudio valorativo de sus beneficios, límites e inconvenientes llevados a cabo por actores políticos, ya que solamente trascendiendo suposiciones y acogándose a la perspectiva de los actores involucrados puede el observador analizar de manera racional lo que determinará un determinado curso de acción, sobre la base de analizar esa conducta o conductas de los actores que ha desembocado en la decisión gubernamental (Allison, 1988: 57).

Cuando se identifica el problema estratégico o el tema a tratar como es el aparentemente “simple” proceso de la aprobación de una convención, dentro de este modelo de toma de decisiones se establecerá que la acción es producto de una elección racional cuyos componentes, incluye varios elementos que incluye los fines y objetivos en donde la seguridad nacional y los intereses nacionales “son las principales categorías a partir de las cuales se conciben los fines estratégicos” (Allison, 1988: 66).

Las opciones o alternativas, es decir los diferentes caminos o cursos de acción para afrontar un determinado problema y las consecuencias que cada uno de los caminos producirían, en definitiva, el estudio de los costos y beneficios de una determinada opción y su camino son elementos parte del modelo de actor racional.

En definitiva, el elemento básico de análisis de cualquier acción en el ámbito internacional de un país es evidenciar que la acción tomada, en tal o cual sentido, por parte de un Estado cumple con los propósitos y la preservación de los valores de ese Estado o Nación. Así, al utilizar el modelo de actor racional tal como se usa en las teorías de los juegos de la decisión y en la de economía, la racionalidad se refiere a una elección orientada a la maximización de valores dentro de un marco de condicionamientos (Allison, 1988: 60).

Por lo anterior podemos decir que el estudio de la toma de decisiones desde el punto de vista del modelo de actor racional requiere de un análisis de identificación del contexto donde se desarrolla el problema, los aspectos relevantes del entorno y el manejo del tiempo.

El modelo de actor racional identifica al analista en el lugar de la nación o gobierno encontrando los objetivos de esa nación o gobierno alrededor de los valores y demostrando “a través de la regulación de reglas de evidencia que permitan establecer aserciones referidas a los objetivos, opciones y consecuencias gubernamentales distinguiendo entre las diversas construcciones posibles” (Allison, 1988: 69).



En definitiva se podrá identificar a las actividades de ese actor racional estudiando y tratando de explicar su conducta sobre la base de los fines que ese actor racional esté orientado a alcanzar tanto en el ámbito doméstico como en el internacional como un actor racional estatal. Así, se podrá, en algún momento, predecir la acción de un determinado Estado, cuya acción nacional estará siguiendo a su vez a una decisión o elección racional previa, que conlleve una maximización de los valores en función de sus beneficios.

### **Modelo II: proceso organizacional**

Tanto el modelo del proceso organizacional como aquel de la política burocrática ofrecen dos grupos de categorías y supuestos y dos patrones lógicos que suministran valiosas pautas para la interpretación y predicción de las acciones gubernamentales.

El Estado está constituido por una serie de instituciones que responden a un sinnúmero de responsabilidades generales o específicas y que, al mismo tiempo perciben los problemas a través de dichas instituciones y deciden de una forma casi autónoma y parcialmente coordinada por los conductores gubernamentales; así, de la conducta de las organizaciones dependerá la conducta del Gobierno, sin embargo muy pocos temas gubernamentales son tratados de manera exclusiva por parte de una organización o instancia estatal específica. Esta coordinación requiere una serie de operativos estandarizados: reglas y procesos de las grandes organizaciones según las cuales se realicen acciones de las que dependerán muchas personas que conforman las organizaciones en el proceso organizacional entre diversas alternativas y consecuencias, debe escoger tal o cual alternativa practicando rutinas no tanto como el resultado de decisiones de tal o cual actor, por importante que este sea, sino como resultado de la actividad de la maquinaria estatal, institucional, burocrática que posee patrones estandarizados de conducta para afrontar situaciones, en nuestro estudio de caso, como consecuencias de la acción gubernamental estandarizada para tramitar, procesar y definir sobre la aprobación o no de la convención internacional (Allison, 1988:123).

La naturaleza imprecisa de las organizaciones sugiere el uso de modificadores del tipo de “todo lo demás constante” o “bajo ciertas condiciones” (Allison, 1988: 116) que determinen la conducta de las organizaciones y las “relaciones explícitas existentes entre el paradigma del proceso organizacional para la política internacional y los modelos provenientes de otro tipo de organizaciones” (Allison, 1988: 117). Si bien dentro de un gobierno las diferentes instituciones poseen un determinado conjunto de prácticas y rutinas estandarizadas para responder a cierto tipo de situaciones o problemas “el modelo del proceso organizacional lleva al analista a esperar una conducta rutinaria en la implementación en lugar de una flexibilidad completa” (p.374).

Para los expertos es difícil precisar una teoría de las organizaciones debido a sus continuos cambios internos, la conducta organizacional es un factor fundamental para el análisis de la toma de decisiones, considerando que las organizaciones son el espacio propicio para la discusión y para el análisis exhaustivo de los problemas. Aprender de cerca el concepto de las organizaciones nos obliga a definir sus características básicas en estructura y función organizacional y qué tipo de formas tienen para la solución racional aplicada a los distintos problemas.

El estudio de las organizaciones tiene como objetivo comprender como se ejecutan las elecciones bajo el concepto de racionalidad limitada sobre el desarrollo de fines y poniendo a las organizaciones en el marco de la discusión en base a tres categorías: fines, expectativas y elecciones, en los que se rescata un escenario conflictivo en donde se pone de manifiesto la diversidad de sus actores y la elasticidad de las organizaciones.

Como se dijo antes, las decisiones organizacionales dependerán las acciones gubernamentales, aquellas decisiones entendidas como outputs organizacionales definen a los eventos y a las acciones como conductas y rutinas fijadas previamente por ciertos conductores gubernamentales, que a su vez, dependerán del manejo de sus capacidades físicas (Allison, 1988: 131) como un rango de elección efectiva.

Se entiende que los outputs organizacionales “estructuran la situación dentro de los límites del cual los conductores toman sus decisiones” (Allison, 1988: 132) son ellos los que manejan la información, la problematizan y le dan solución para posteriormente ponerlo a consideración de los conductores.

El análisis de la conducta gubernamental se centra en los outputs ejecutivos de las organizaciones individuales por un lado y en las capacidades y posición organizacionales de las piezas distribuidas en el tablero por el otro (Allison, 1988: 132), así el gobierno esta constituido por grandes organizaciones semi autónomas con una vida propia y articuladas con otras organizaciones gubernamentales de manera difusa: en la cúspide de estas organizaciones constan los denominados conductores organizacionales y la información sobre los temas y problemas internacionales o domésticos con consecuencias internacionales, que obligan a los decisores a definir las alternativas en un tema internacional determinado y obviamente a definir las consecuencias de una determinada decisión.

### **Actores organizacionales**

Las decisiones organizacionales tienen dos tipos de restricciones: por una parte, las decisiones pueden verse afectadas por las percepciones y apreciaciones de los actores organizacionales y por otra, los límites de la organización misma establecidos en base a su función y relación con la constelación de organizaciones que componen el Estado. Los conceptos organizacionales en el modelo II sobre los asuntos internacionales reclaman que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones, dependiendo de la responsabilidad asignada por los actores gubernamentales a cada organización “por ende cada organización percibe problemas, procesa información y realiza un rango de acciones dentro de un marco de cuasi independencia” (Allison, 1988: 133) que mantiene fraccionado el poder para que las decisiones de importancia no sean tomadas por un solo agente sino que permita clasificar las características de un problema y poner mejor y mayor atención a los

fines organizacionales con respecto al modo en que las respuestas organizacionales son programadas (Allison, 1988: 134).

Esta cuasi independencia de las organizaciones genera un sentido de exclusividad funcionando como un elemento independiente dentro de un todo organizado, que tiene requerimientos y conflictos propios ; además de tener una perspectiva definida en base a sus características internas, de la manera como selecciona la información, como maneja el personal, y las presiones internas de donde surgen sus tendencias relativamente estables referidas a las prioridades, percepciones y cuestiones operativas (Allison, 1988: 134) de donde se selecciona de manera secuencial una subunidad para que operen sobre un problema determinado en base a procedimientos operativos estandarizados (SOP). Las organizaciones, en la aplicación de sus funciones, tienen límites y lo que hagan estará determinado dentro de esos límites lo que constituye la esencia de la estructura de la organización de cómo generan su comportamiento operativo de forma coordinada y con precisión para producir acciones específicas que serán determinadas por la importancia del tema y “por el número de individuos involucrados” (Allison, 1988: 135).

La importancia de las organizaciones radica principalmente en esta capacidad de generar una respuesta en base a procedimientos programados que permiten llegar a concertaciones que, en ciertas circunstancias, pueden transformar a los procedimientos operativos estandarizados en instrumentos burocráticos ya que pueden ser vistos como simples convenciones con una base en sus distintas actividades que, muchas veces, pueden resistirse al cambio y disminuir la calidad en los programas para coordinar con precisión las acciones de las organizaciones; por lo tanto, las organizaciones no se perciben a sí mismas como agentes capaces de predecir los acontecimientos posteriores a la toma de decisiones sino que más bien funcionan estableciendo un medio donde regularizar las acciones a tomar para tal o cual problema y sus actores involucrados.

Así mismo, el proceso de toma de decisiones se define en las diversas instituciones, en nuestro caso de estudio, en las organizaciones estatales cuyo régimen de toma de decisiones está acotado por las normas jurídicas y constitucionales para la aprobación de un instrumento internacional. De esta manera se producen outputs dentro de los procesos organizacionales y las rutinas existentes presentan el ámbito o rango para un tema específico y esos resultados brindan el marco o límites para que los conductores (situados a la cúspide de la organización) tomen las decisiones.

En contraste con los elementos de análisis incluidos en el modelo de actor racional, el modelo del proceso organizacional incluye, como unidad básica de análisis, la acción gubernamental considerada como un output o producto organizacional: si bien la decisión de aprobar o improbar una convención, tratado o cualquier instrumento internacional está segmentada (o al menos debería ser así) en varias instancias gubernamentales (Ejecutivo y sus diversos ministerios) y así mismo, en el ámbito parlamentario y en el del control constitucional, no es menos cierto que las mismas decisiones de los conductores gubernamentales se sustentan en rutinas organizacionales y, un gran porcentaje de ese producto organizacional está acotado, influenciado y decidido por los procedimientos precisamente pre-establecidos que, en definitiva, estructuran la situación dentro de los límites que los conductores toman sus decisiones.

Dentro de este mismo contexto, el actor organizacional no es el Estado o Gobierno individual y unitario como lo presenta el modelo de actor racional sino la serie de entidades y organizaciones que conforman el Gobierno, que trabajan en sus diferentes competencias de acuerdo a su especialidad determinada por las normas constitucionales y legales.

### **El modelo III: política gubernamental**

Los elementos de los modelos permiten identificar a las acciones gubernamentales como dependientes de la función del actor racional y de los outputs organizacionales; sin embargo,

cuando se habla de toma de decisiones en política gubernamental o burocrática se principaliza un elemento preponderante y fundamental: la política y sus líderes ubicados en una determinada posición en cada una de las organizaciones; entonces, la toma de decisiones ya no solo representa la preponderancia de lo unitario de tipo racional o lo que se resume en comportamientos organizacionales estandarizados, sino más bien es predominante un juego de pactos o acuerdos de los jugadores en la estructura gubernamental en el que intervienen varios: “jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional sino a través del tira y afloja característico de la política”. (Allison, 1988: 213) así, la conducta gubernamental se entiende bajo este modelo como el resultado de la política, de sus juegos y de sus pactos. En definitiva quien pretende utilizar este modelo como guía para el análisis del tal o cual decisión debe obligatoriamente poner su atención en las características de la política interna que podrían producir la decisión (Allison, 1988: 270).

En el corazón del análisis de este modelo se encuentra, como se ha dicho, la política que puede ser ejercida por los grandes jugadores, aquellos líderes en el círculo del poder más alto en un determinado gobierno, o por jugadores de segunda categoría, generalmente funcionarios con capacidades decisorias menores pero que confrontados a una circunstancia específica podrían, dentro de los canales regulares y el marco constitucional y legal, emitir opiniones y conceptos y en definitiva tomar ciertas iniciativas y decisiones que finalmente desembocarán en una decisión mayor para afrontar un problema específico internacional o uno doméstico de política y decisión interna que tenga consecuencias internacionales.

Los temas internacionales que afronta un estado son cada vez más diversos yendo desde el ámbito político, de integración, limítrofe, económico a los de derechos humanos, etc., por lo que el marco para la toma de decisiones en los diferentes temas como es obvio es igual de amplio así, en muchos casos, existe cierta independencia para quien tiene que tomar una decisión; sin embargo, dentro de las organizaciones hay varios líderes que tienen visiones

diferentes para tratar y considerar un tema internacional: “este contexto reclama que las decisiones y acciones gubernamentales resulten de un proceso político. En él puede que un grupo comprometido con un curso de acción triunfe sobre otros grupos que luchan por hacer prevalecer otras alternativas (Allison, 1988: 214).

En la serie de elementos que componen la toma de una decisión en el ámbito internacional o interno con efectos internacionales son resultados de “decisiones y acciones gubernamentales” que surgen como collage, resultado de elecciones de jugadores y de sus posiciones jerárquicas, aunque lógicamente la decisión final la impulsará y la tomará el jugador central. Así, esta serie de elementos constituyen “cuando se las agrupa en un mismo molde la conducta gubernamental relevante a una cuestión determinada. Para explicar porqué se tomó una decisión gubernamental particular o porqué emergió un patrón de conducta gubernamental dado es necesario identificar los juegos de los jugadores desplegar acuerdos y compromisos” (Allison, 1988: 215)

El análisis de la toma de decisiones desde el modelo de política gubernamental analiza el manejo del poder gubernamental mediante tres tipos de actores 1) los líderes políticos, 2) los hombres que componen la cúpula de las organizaciones, 3) actores que no pertenecen a ninguno de los dos poderes centrales sino que más bien mantienen independencia. La complejidad, de la toma de decisiones en temas internacionales brinda a estos tres grupos de actores una posibilidad de análisis más amplia en base a lo que se ve y se juzga importante (Allison, 1988: 214) en beneficio de la Nación, poniendo en juego el nivel de responsabilidad que cada jugador asuma en la toma de decisiones; así ya no nos encontramos solamente con organizaciones, sino con hombres que discuten, debaten y difieren sobre las acciones gubernamentales en definitiva la decisión que se tomará para un determinado problema ya no será el producto solamente de una elección racional sino el producto del tira y afloja de la política. Sin embargo líderes o jugadores deben estar debidamente informadas y que la información sea de calidad para que el análisis y su aporte en la toma de las decisiones tengan un soporte adecuado, contrastado y riguroso en todo tipo de decisiones y, en especial,

en aquellas estratégicas e inclusive en aquellas como la aprobación de una convención internacional con consecuencias, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, al ser el Ecuador, un país receptor y expulsor de migrantes.

El modelo de política burocrática claramente tiene sus raíces en la ciencia política y, en contraste con el modelo de actor racional, este modelo no mira al actor unitario sino más bien incluye a varios actores como jugadores que se concentran y se focalizan no solamente en un tema estratégico específico sino en diversos temas y problemas internacionales; en definitiva, los jugadores-actores, según este modelo, no actúan de una manera consistente con un grupo de objetivos estratégicos sino más bien de acuerdo a varias concepciones y metas tanto nacionales, organizacionales e inclusive personales (White, 1978: 155)

El juego político necesario para que se presenten las acciones gubernamentales no está ligado directamente a procedimientos estandarizados sino más bien a la capacidad de los jugadores para sustentar, defender e influir en la decisión de tomar un determinado curso de acción, por lo tanto, cualquier decisión política no depende de las razones del actor racional ni de la rutina de las organizaciones sino de cómo actúan los actores, líderes y personas con capacidad y decisión o de influencia en el tira y afloja del juego de intereses en un momento dado en la toma de decisiones esto constituye el “nervio mismo de la orientación político – burocrática”.

Este modelo tiene su base en considerar que las decisiones de carácter internacional o domésticas que tengan una repercusión internacional (como es el caso de la aprobación de la convención) son producto como hemos dicho ya no de un ente unitario y autónomo identificado en un determinado país ni tampoco son el resultado o outputs de una serie de rutinas o acciones estandarizadas que dan como resultado una determinada decisión sino fundamentalmente de una opción política inmersa en el juego del poder en donde se impondrá quien posee esa capacidad de decisión y quien utilizándola, en definitiva, se identifica a la acción gubernamental como resultado de los juegos políticos; la política es



decir el poder y la influencia que determinado actor tiene en un contexto específico se manifiesta o se traduce en el establecimiento de acuerdos o pactos para obtener un resultado específico en base al poder de convencimiento sobre los otros jugadores y su influencia.

Almond, citado por Allison, formula un conjunto de conceptos y términos para el estudio de la política entendida como resultado de políticas pluralistas, en las cuales se aplica el concepto de público general, público atento “primera fila” (las élites relacionadas a la política y a la opinión) y finalmente el liderazgo político oficial en la aplicación del modelo pluralista de las decisiones políticas importantes, en definitiva se presenta, a los modelos de toma de decisiones como una jerarquización con círculos concéntricos en cuyo núcleo están los actores que finalmente toman las decisiones siguiendo el modelo de política burocrática.

Así las políticas gubernamentales son el resultado de políticas pluralistas; así, para Almond el proceso de toma de decisiones no solo es la clasificación del poder político en todas sus instancias sino una suma de círculos concéntricos en donde quienes están en el núcleo tienen como es obvio una mayor capacidad de decisión:

El círculo central contiene al presidente y a los hombres en los departamentos y agencias que deben llevar a cabo las decisiones, fuera de este núcleo se encuentran los otros departamentos del ejecutivo y los niveles inferiores de los departamentos y agencias antes mencionadas. Finalmente, está el campo de debate constituido por el “público atento que incluye al Congreso, a la prensa y a los grupos de interés” (Allison, 1988: 230).

Estos círculos permiten la participación del público atento, que en términos políticos, será quién estructure la agenda pública dependiendo del interés que le asigne a tal o cual tema; el público atento forma el anillo más cercano al centro y se caracteriza por mantenerse informado e interesado en las discusiones políticas brindando a las mismas un importante nivel de audiencia. La ubicación de los distintos jugadores que componen la mesa en donde se toman decisiones dependerá de la característica de sus líderes, así puede suceder que el presidente de un país pase de ser el jugador político principal a un simple observador,

poniendo en evidencia que la toma de decisiones puede ser susceptible de decisiones particulares fundamentadas en la fuerza e importancia que uno de los actores le dé al tema y a la fuerza con lo defiende o ataca (Allison, 1988: 230).

La estructura y elementos de análisis de este modelo prácticamente elimina la distinción entre política internacional y doméstica: *this model implies that the foreign policy making process shares many of the characteristics of domestic policy formation, and therefore, that political science analysis of domestic political processes are relevant to foreign policy analysis.* (White, 1978: 155).

### **Complejidad de la administración**

Las decisiones del gobierno ecuatoriano, cuyo proceso pretendemos describir, en este estudio de caso, se manifiestan en algo tangible como el depósito de la aprobación de la Convención en la secretaria de Naciones Unidas: esta manifestación de voluntad es el producto de una serie de mini decisiones previas en las que, como hemos visto, en algunos casos ha habido señales disímiles desde la apatía y el impulso de su aprobación, la rutina, el interés y finalmente la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se cumpla con los procedimientos de la aprobación o no de la convención que es una elección entre los miembros de las diferentes instancias gubernamentales y, en el caso ecuatoriano también legislativas para aprobar un instrumento internacional. Se intenta, en definitiva incluir los elementos de agendas propias de algunos funcionarios con poder que deciden el impulso del proceso para la aprobación de la convención ya que de otra manera por el tiempo que tomó su aprobación creemos que el proceso se hubiese detenido en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La aprobación de la Convención materia de nuestro estudio tuvo una serie de hechos reseñados en los capítulos anteriores que van desde el total desinterés por la aprobación hasta un impulso evidente y su ratificación final lo que en cierto sentido, muestra la interacción

entre las diferentes instancias administrativas y políticas y sus jerarquías. De todas maneras el proceso no es un proceso sin reglas ya que están establecidos los términos y condiciones de actuación y los canales previamente determinados por las normas legales y constitucionales que determinan las atribuciones y obligaciones de los diferentes jugadores en las instancias gubernamentales, legislativas y de control constitucional: “la discusión respecto del papel de las normas jurídicas en las decisiones está vinculado con la idea según la cual el derecho regula conductas con la pretensión de afectar las decisiones de los destinatarios de las normas” (Calvo, 2003:15).

Si bien el proceso de toma de decisiones, del caso específico de nuestro estudio, está acotado por la prescripción contractual, legal y de prácticas administrativas y gubernamentales, sin embargo, en el análisis se evidencia los diferentes puntos de vista de algunas autoridades dentro de la misma organización o inclusive la despreocupación y apatía sobre el tema hasta que el líder impulse el conocimiento del mismo en definitiva cada participante en el proceso de toma de decisiones ocupa un lugar que le confiere responsabilidades separadas.

Siguiendo el modelo teórico presentado por Allison y que, en apretada síntesis, ha sido descrito en líneas precedentes, evidenciamos los elementos que conforman este paradigma de análisis y que calzan parcialmente en las circunstancias y procedimientos organizacionales que llevaron al Estado ecuatoriano a aceptar y aprobar la Convención materia de este análisis. La Convención fue aprobada por un organismo internacional-Organización de las Naciones Unidas - a través de su Asamblea General; esta organización, en la que se encuentran representados todos los países del la orbe, aprobó la Convención sobre la base de decisiones previas, acuerdos, análisis y estudios realizados por el grupo de trabajo especializado, que luego de varios años de estudio y con una conformación multidisciplinaria, evidenciaron los grandes desafíos y problemas de la migración internacional y sobre todo la situación de la protección mínima de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en los países de destino y residencia final.

El paradigma que propone Allison del modelo de política burocrática se sustenta en el hecho de que se debe focalizar el análisis en los diferentes pactos, acuerdos y negociaciones entre los jugadores independientes dentro del gobierno que inclusive encuentra “un paralelismo entre la política que se estudia y los pactos que se llevan a cabo en el seno de las asambleas legislativas” (Allison, 1988: 237). El concepto de que el estudio se centra en que los actos y decisiones de un gobierno determinado siempre están ligados a que son el producto o “resultante” político.

El Ecuador, como se ha dicho, a lo largo de este análisis, fue un impulsor entusiasta, en el seno de la Organización de Naciones Unidas, para que se constituya el grupo de trabajo y se redacte el texto de la Convención; si bien podemos asumir que nuestros representantes plenipotenciarios<sup>73</sup> fueron funcionarios del aparato burocrático del órgano de relaciones exteriores ecuatoriano y que tenían, por su formación y conocimientos, una sensibilidad especial con el problema migratorio, no es menos cierto además, que el análisis de la Convención fue restringido, limitado y retardado para que finalmente las diferentes instancias organizacionales a nivel administrativo retomen el tema de la aprobación de la Convención, cuando el éxodo de trabajadores ecuatorianos hacia España y otros países europeos se acentuó en niveles dramáticos a finales de los años noventa.

Es entendible entonces que las cuestiones gubernamentales son el resultado de una serie de acciones individuales de líderes o jugadores ubicados en un determinado puesto y posesionados con la influencia y poderes suficientes para tomar la decisión, en el caso nuestro de impulsar el proceso de ratificación de la Convención.

---

<sup>73</sup> Tanto a la fecha de la aprobación de la conformación del grupo de trabajo encargado de la elaboración de un proyecto para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes como a la época de la aprobación en la Asamblea General inclusive en el grupo de trabajo para la elaboración de la convención estuvo presente el Embajador Carlos Játiva actual Subsecretario Político quien en entrevista concedida el 22 de septiembre de 2009 aseguró que era interés primordial del Ecuador participar en este grupo de trabajo para regular la protección de los derechos humanos y laborales en particular de nuestros connacionales (década de los años ochenta) especialmente en los Estados Unidos.

Dentro de los elementos del modelo de política gubernamental que sirven para identificar a los responsables de una determinada decisión, si bien como hemos visto, ha habido un proceso burocrático acotado por las prácticas administrativas y por el marco constitucional y legal, sin embargo, las decisiones finales las toman los líderes que impulsan esa vía, ese camino de nuestro caso no se puede encajar exactamente con la presencia de una gran negociación, de un proceso relevante de debate y persuasión: si podemos identificar a actores claves que impulsaron la toma de decisión para la aprobación de la convención como fue el Ministro de Relaciones Exteriores del período en el cual se retoma el proceso de aprobación de la convención, es decir en el tiempo que fue ministro el Embajador José Ayala Lasso con formación y una larga trayectoria de vinculación a actividades de derechos humanos en las Naciones Unidas tanto así que en 1994 fue designado el primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.

La estructura del modelo presentado por Allison incluye dentro de los conceptos organizadores, la identificación de los líderes gubernamentales que deben tomar las decisiones y cuáles son sus posiciones jerárquicas dentro de la estructura gubernamental, si bien es necesario conocer no solo las posiciones de los líderes sino también de aquellos subalternos encargados de ciertos procedimientos y “mini-decisiones” y que, bajo ciertas circunstancias o en ciertos temas específicos, llegan a tener una posición relativa importante en un tema determinado: “las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer. Esas posiciones determinan las ventajas y hándicaps que cada jugador puede hacer valer en los diversos juegos pero también determina los conjuntos de las obligaciones” y concluye que “en el corazón mismo de la política burocrática recibe una personalidad específica” (Allison, 1988: 242).

Dentro de la estructura del modelo de política burocrática se incluye las preguntas referentes a quién o quiénes participan en el juego que finalmente da como resultado la toma de una decisión; en definitiva, se trata de identificar qué representan los jugadores que participan en el proceso; la mayor parte son funcionarios diplomáticos de carrera que cumplen y siguen las

disposiciones de los líderes, en este caso el ministro de relaciones exteriores, en los momentos decisivos que permitieron el impulso de la aprobación. Así, cada jugador como individuo, tiene sus preferencias y su historia a cuestas que, en un momento dado, influenciará en la toma de decisión afectada por su “historia de vida personal” lo que evidentemente mostrará cierta sensibilidad, o no hacia determinadas cuestiones.

El proceso de aprobación de la convención internacional en el Ecuador tiene un curso regular establecido por las disposiciones tanto constitucionales como legales que norman su aprobación o improbación sin embargo, lo que impulsa su aprobación es la decisión de quien tiene poder dentro de la organización gubernamental, en nuestro caso, por la jerarquía de la posición de Ministro de Relaciones Exteriores que dispone el conocimiento de un instrumento internacional y el que impulsó para su tratamiento incluso con gestiones y presentaciones en el ámbito legislativo: los ministros o los subsecretarios utilizaron mecanismos de cabildeo o gestión ciertamente episódica y mínima como la utilización de mecanismos de persuasión, para en el caso específico del Congreso Nacional, explicar e informar a los legisladores la conveniencia de la aprobación de la convención para el país y muy especialmente para los connacionales que viven en el extranjero.

En el modelo de política burocrática en el universo de decisores en distintas posiciones y jerarquías es importante incluir el concepto de los canales de acción “es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica por ejemplo para aprobar una convención o un instrumento internacional se sigue los procedimientos reseñados a lo largo de este trabajo que están contemplados tanto en la Constitución como en las leyes y en prácticas administrativas ecuatorianas”. Claro que, en algunos casos, la celeridad y urgencia para conocer y resolver sobre un determinado tratado internacional demuestra la decisión e influencia política de los líderes en las diferentes instancias para su aprobación como ha sido el caso de la ratificación ecuatoriana del tratado

de UNASUR<sup>74</sup> en un tiempo record a diferencia del tratamiento de ciertos instrumentos internacionales cuya la ratificación ecuatoriana toma varios años.

En la estructura administrativa ecuatoriana, por disposición de la carta fundamental y de otras leyes, la aprobación o improbación de una convención internacional implica necesariamente que los diferentes entes administrativos involucrados (y que de una u otra manera tratan el tema de la movilidad humana y los derechos laborales de los trabajadores migrantes ecuatorianos o extranjeros) se pronuncien sobre el texto de la convención y expresen razones o fundamentos que soporten su recomendación de aprobación o improbación. Como se ha demostrado, de las evidencias documentales detalladas en los capítulos anteriores, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores “solicitó la opinión formal y puso en conocimiento de los diferentes Ministerios el texto del convenio” los productos de las organizaciones estatales involucradas en el análisis y debate sobre un tema que adquiriría cada vez más significación (la migración), principalmente por la suerte de los miles ecuatorianos trabajadores en el exterior, no mereció un análisis, estudio, debate o preocupación acordes a la importancia y significación de la convención y más bien las diversas organizaciones ministeriales que se pronunciaron lo hicieron en términos absolutamente escuetos, o simplemente no se pronunciaron por lo que el conjunto de opiniones y estudios que se esperaban por parte de las entidades gubernamentales no se presentaron al Congreso Nacional.

En la máxima instancia política, es decir, el Congreso Nacional, tampoco se evidencia que el tema haya, por lo menos, motivado de manera significativa el interés de algún legislador o comisión especial a un análisis o debate de mayor profundidad: más bien se observa que el tema de la aprobación fue tratado luego de múltiples insistencias (por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores) para que la comisión respectiva y el pleno del Congreso la conozca. El Tribunal Constitucional siendo la instancia que analiza la constitucionalidad de un determinado convenio internacional, aprobó el texto de la Convención igualmente sin

---

<sup>74</sup> Fecha de suscripción: 23 de mayo de 2008, fecha de ratificación: 15 de julio de 2009, fecha de aprobación de la comisión legislativa: 14 de mayo de 2008

objeciones y sobre la base de una escueta recomendación y opinión de uno de los asesores de dicho tribunal como se ha señalado en el capítulo anterior.

Posteriormente, la Convención fue aprobada mediante decreto ejecutivo por parte del Presidente de la República.

Dentro de una organización administrativa la presencia de diversos actores dinamiza las posibilidades de selección de una de las alternativas y cursos de acción de las cuales es casi imposible asumir que una decisión pueda ser igual a otra, aunque estas se tomen en el mismo tiempo y mismo lugar; así, las actitudes de los actores que intervienen frente al conflicto no implican decisiones mecánicas y estructuradas sino, por el contrario, las decisiones presumen una serie de puntos de vista en base a una cantidad de información recolectada en un posible entorno de incertidumbre de donde se establecen ciertos criterios que dependerán de las características específicas y particulares del conflicto para tomar tal o cual decisión. Sin embargo en el caso de la aprobación de la convención si bien las organizaciones involucradas avanzaban “en el tema menor” con ciertos procedimientos establecidos en la Constitución, en la ley y en las prácticas administrativas: “las reglas de aprobación estandarizadas o normalizadas permiten acciones concertadas entre un gran número de individuos cada uno de los cuales es responsable de ciertos deberes básicos” (Mena: 128).

Las características de una acción gubernamental surgen de rutinas establecidas y de la acción de los conductores gubernamentales en relación a la determinación de una acción que define el cómo actuar frente a una situación de posible conflicto. Cabe preguntarse entonces ¿cuál fue el manejo organizacional en el tratamiento del análisis del convenio? ¿Se contempló el tema como un tema de defensa? ¿La migración ha sido asumida como un fenómeno que puede causar conflicto? Al enfocar a la seguridad nacional como un estado de garantía es preciso definir el alcance político estratégico de la misma, ya no solo en el sentido armamentista sino como relacionado a toda la vida de la Nación; podemos asumir, en el caso del convenio, que su ratificación y aprobación se debieron más bien por razones orientadas a



lograr una mayor protección de los connacionales en el extranjero y a la decisión política de aprobarla por esas razones pero sin sopesar las obligaciones que se asumen como país receptor de trabajadores migrantes.

## **CAPÍTULO IV**

### **El Modelo de la Política Burocrática y el Proceso de Aprobación de la Convención**

Una vez que hemos pasado revista de la estructura jurídica administrativa vigente en el período de análisis de nuestro estudio de caso y, los eventos significativos dentro del proceso de toma de decisiones para la aprobación de la Convención por parte del Ecuador, utilizaremos el paradigma de análisis de política gubernamental para resaltar los aspectos más importantes y significativos del proceso de aprobación de la convención.

Para utilizar este modelo en el análisis del proceso de toma de decisiones de la aprobación de la Convención se requirió la mayor información posible y las particularidades sobre los distintos eventos y actuaciones de los jugadores-actores en el proceso, sus puestos, su influencia y sus capacidades para desarrollar pactos y acuerdos y, en definitiva, su poder para que el caso específico sea llevado adelante e impulsado hasta su aprobación; sin embargo, el ejercicio descrito en la investigación requiere más que la observación y el detalle y comentarios incluidos en el texto un marco teórico que nos permita explicar el proceso de toma de decisiones, en nuestro caso utilizando el modelo de política burocrática, con ciertos elementos de los otros modelos.

Si bien el modelo de política burocrática utiliza como unidad básica de análisis la acción gubernamental y por tanto se centra en los actores y jugadores en ese ámbito, no es menos cierto que también en la aprobación de la convención se evidencia cierta presión de entidades de fuera del gobierno que interesadas sobre el tema de la aprobación de la Convención, difundieron su texto y motivaron el interés de los funcionarios gubernamentales para que se la apruebe como fue el caso de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y la acción de las hermanas Scalabrinianas.

La acción gubernamental dentro de este modelo de análisis de la política burocrática implica la presencia y la preeminencia de determinados actores dentro del juego de la política interna de un país y, especialmente, ante la evidencia de que la toma de decisiones por parte de un Estado, en el ámbito internacional, conlleva una infinidad de mini decisiones que tienen implicaciones y consecuencias no solamente domésticas sino también internacionales en ámbitos tan diversos como la cooperación cultural, económica, tratamiento arancelario de productos dependiendo de su país o bloque de origen, hasta una declaración o rompimiento de relaciones diplomáticas o la participación en organismos multilaterales y en las negociaciones sobre aspectos de índole estratégico, de seguridad, etc. o inclusive, como el caso materia de este estudio, el proceso de toma de decisiones en un ámbito, aparentemente inocuo y simple, de la aprobación de una convención de protección de los trabajadores migrantes que va a incrementar los múltiples instrumentos y pactos internacionales que, en materia de derechos humanos y de protección de las personas más vulnerables, ha adherido el Ecuador y, por tanto, ha incorporado dentro de su legislación como normas de observancia obligatoria.

De los hechos investigados sobre el proceso de toma de decisiones en la aprobación de la convención, se evidencia estructuras burocráticas bastante tradicionales en el ámbito de las relaciones exteriores y, así mismo, se evidencia una falta de estudio, análisis, debate y dedicación a temas que parecerían rutinarios pero que evidentemente tienen consecuencias e implicaciones importantes debiendo aclararse que no obstante el Ministro de Relaciones Exteriores es el ente gubernamental encargado de la administración de los procesos de aprobación de los instrumentos internacionales, los Ministros de Gobierno y Policía, de Trabajo, de Bienestar Social y otras autoridades consultadas debieron aportar al debate con su conocimiento especializado haciéndolo como hemos consignado de una manera muy escueta y causal.

Encuadrar dentro del modelo de política burocrática la aprobación de un instrumento internacional en el que prácticamente existió apatía, impulso y luego ausencia de debate y

consenso ha sido complejo; sin embargo creo que el ejercicio nos ha permitido alertar sobre la poca o casi ninguna presencia de estudios, análisis y contrastación de los temas de aprobación de tratados y documentos internacionales por parte del Ecuador; lo anterior ha motivado que muchos instrumentos internacionales se hayan aprobado por efecto de la producción rutinaria de documentos y con el impulso episódico o circunstancial dado por un funcionario con poder. Muchas veces estas aprobaciones se hacen sin valorar ni entender las consecuencias de su incorporación en la legislación nacional o, en algunos casos, la esperanza de los decisores en que la aprobación de un tratado de protección de derechos humanos y en particular de los derechos humanos laborales, constituyen un referente ético y legal internacional, pero en muchos casos, los instrumentos internacionales calzan en el viejo esquema colonial para “acatarlos pero no para cumplirlos” por la obvia razón de que si bien, en el caso específico materia de nuestro estudio, existe un comité de Naciones Unidas encargado de vigilar la implementación legislativa nacional para el cumplimiento de las disposiciones de la Convención, al no existir una evidente posibilidad de sanciones por parte del organismo supranacional muchas veces esas normas de la Convención no se cumplen.

Dentro del proceso de aprobación en el Ecuador, tal como se ha reseñado, hay diferentes actores: los ministros de relaciones exteriores, los subsecretarios y directores encargados al interno de difundir el texto de la convención y solicitar opiniones sobre la conveniencia o no de la aprobación del mismo, etc. estos actores representan intereses institucionales y asimismo se ha visto que dentro del brevísimo debate y contrastación de las opiniones se evidencia que ciertos funcionarios como aquellos de asesoría jurídica concentran su atención en temas legales y formales como el sometimiento de las disputas entre los suscriptores de la convención a la instancia arbitral y si es que debe existir o no un acuerdo previo entre los litigantes o si es que por el hecho de la ratificación o adhesión a la convención ya se someten a esa instancia de resolución de conflictos; sin embargo llama la atención que otras entidades gubernamentales tales como el Ministerio de Gobierno o el Ministerio de Trabajo no revisen ni alerten las obligaciones contenidas en el texto que comprometen al Ecuador a proveer y

brindar servicios legales y de salud o inclusive a proteger sus remesas de las imposiciones fiscales.

La multiplicidad de actores en el proceso de toma de decisiones evidencia también ciertos fines y el hecho de que el Ministerio estaba obligado a proteger a sus connacionales en el extranjero (protección consular, ayudas extraordinarias, etc.) esto impulsó la actitud favorable hacia su aprobación: “la política burocrática supera no solo la multiplicidad de actores, sino también la multiplicidad de fines reflejando heterogeneidad valorativa e información incompleta, las discrepancias entre fines se asocian tanto con intereses sustantivos como con intereses posicionales. Para una parte existen diferencias de perspectivas debido a la especialización o al avance de la responsabilidad del actor y otra parte interviene el interés de la posición individual u organizacional en el mercado político” (Joko, 62)

La toma de decisiones dentro del modelo de política burocrática es un verdadero proceso político que posee tres características: 1) una diversidad de fines y valores que deben reconciliarse antes de alcanzar una decisión; 2) la presencia de enclaves competitivos dentro del grupo principal cada uno de los cuales se identifican con políticas y fines alternativos y 3) la relevancia que tenga el poder relativo de tales enclaves para que la decisión final esté directamente revalorizada con la influencia de sus fines o con la eficacia de sus argumentos.

En definitiva la toma de decisiones gubernamentales en el ámbito de las relaciones internacionales es un proceso permanente de juegos políticos, disputas y acuerdos que finalmente producen una decisión; en el caso de nuestro país:

las características de la política exterior se subordinan a las del orden político ecuatoriano; primero, el Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación; segundo, el Estado se ha caracterizado por su debilidad relativa en el orden internacional; tercero, ha mantenido liderazgos personalizados en la conducción de la política; cuarto, ha sostenido grados importantes de competencia interinstitucional y decisiones fragmentadas y, quinto, sus líneas de

conducta han sido rutinarias y reactivas, acomodadas a una visión legalista de la realidad internacional (Bonilla, 2002: 22).

Dada la diferente tipología de los problemas que tienen consecuencias en el ámbito internacional, la organización administrativa, ejecutiva y legislativa ha creado herramientas y brazos especializados para afrontar dichos problemas, para analizarlos, evaluarlos y decidir sobre los cursos de acción más convenientes. Sin embargo, en muchos casos, esos cursos de acción se encuentran acotados e influenciados por la preeminencia o no de determinados jugadores o actores dentro de un grupo decisor en un momento específico.

El juego de la política identifica paralelamente, en nuestro caso de estudio, a los diferentes actores con sus objetivos, agenda, percepciones y su cultura institucional (diplomáticos de carrera) y las instituciones involucradas en la temática de la aprobación o rechazo de una Convención para protección de los trabajadores migrantes, así, el resultado es objeto del juego de la política y de los impulsos, rechazos y, en algunos casos la omisión del conocimiento del tema, por lo que puede permanecer intocado por años, por la indiferencia que muchas autoridades han mantenido sobre un instrumento internacional que es muy importante por constituir un documento, fundamental y codificador de los derechos y protecciones mínimas de los trabajadores migrantes extranjeros: así, no podemos considerar al Estado como un agente unitario sino como un conjunto de actores dentro de los distintos ministerios, direcciones, entidades que a través de sus líderes tienen inclusive sus propios fines y objetivos.

El conocimiento y el impulso para el proceso de aprobación de un tratado o de una convención internacional y que esta tenga visos y manifestaciones de interés, por parte de las autoridades y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador coincide con la presencia del flujo paralelo de noticias sobre la suerte de los migrantes ecuatorianos en los países de tránsito y destino alcanzado, en algunos casos, niveles dramáticos. Así, podemos decir que el impulso final para la aprobación de la convención coincide con dos situaciones

fundamentales: en primer lugar, por la firma de la paz entre Ecuador y Perú lo que permite a las autoridades llevar adelante un manejo de las relaciones exteriores y de la política internacional abriéndose a nuevos temas de interés (entrevistas: 002); así, el cierre del capítulo omnipresente en la política internacional ecuatoriana, como fue el problema territorial con Perú dejó espacios para que se incluyeran otros temas de interés en la agenda de política exterior ecuatoriana y, en segundo lugar, la enorme “fuga” de ecuatorianos después de la crisis financiera, lo que permitió que paulatinamente el tema de la movilidad humana y de la migración de los ecuatorianos al exterior se vaya incluyendo dentro de las preocupaciones de la agenda internacional ecuatoriana e inclusive se inicia a considerar la situación de los ecuatorianos en el exterior como agentes económicos que remitían divisas al país convirtiéndose, dichas remesas, en la segunda fuente de ingresos para el Ecuador luego de las rentas petroleras<sup>75</sup>.

Es importante señalar que un actor importante decide, en base a una escueta nota interna y administrativa, iniciar los procesos de consulta sobre la convención, entendemos motivado por su formación en derechos humanos<sup>76</sup> y el creciente torrente de noticias difundidas en los medios de comunicación que alertaban alarmados sobre el incremento del fenómeno

---

<sup>75</sup> Entre los años 1998 y 2000 se desarrolla un etapa denominada “aceleración de las remesas” ya que el aumento anual promedio de las remesas se duplicó en comparación al período 1993-1997, alcanzando los 262 millones (Acosta y otros).

<sup>76</sup> Según el Embajador Luis Valencia Rodríguez (en una entrevista realizada el día lunes 28 de septiembre del 2009), las decisiones para impulsar o no el proceso de aprobación de una Convención las toma directamente el Ministro de Relaciones exteriores así, es difícil que un funcionario administrativo de nivel de Dirección tome la iniciativa de impulsar el proceso administrativo de aprobación de una convención o instrumento internacional. De la misma manera afirmó que los medios de prensa cumplieron un papel trascendental para impulsar la aprobación de la Convención a través de la difusión de noticias referentes a la situación de los migrantes en el extranjero especialmente en países como Estados Unidos, España e Italia. De acuerdo al criterio del Embajador Valencia, fueron los medios de comunicación quienes sensibilizaron a la sociedad ecuatoriana y más que nada a los funcionarios y líderes que se encontraban tratando los temas de migratorios, evidenciando, con mayor claridad, la necesidad de proteger a los migrantes pues ellos constituían un pilar fundamental dentro de la economía nacional máxime en una economía dolarizada.

migratorio global y sobre el flujo cada vez más creciente de ecuatorianos saliendo del Ecuador hacia el ya tradicional destino de Estados Unidos y aquellos nuevos de España, Italia y en menor medida de los otros países europeos.

Si bien podría considerarse que la aprobación de una convención internacional sobre derechos humanos específicos referentes a los derechos de los trabajadores migratorios se constituirá, únicamente como un referente casi ético dado el hecho de que no se vuelve obligatorio, como es obvio, para los países que no lo aprueban (los países receptores de los flujos migratorios Estados Unidos de Norteamérica, Unión Europea, etc.), sin embargo, desde mi punto de vista, no deja de tener importancia y significación para nuestro país; así, la Convención se podría considerar como una contraprestación mínima para los trabajadores migrantes ecuatorianos en Estados Unidos, Europa, etc. evidenciándose que: “ ...Para el caso de los países pequeños y en desarrollo, entre ellos el Ecuador, la vigencia del derecho es un auténtico pilar de su política exterior, además su única arma para preservar sus más altos intereses” (Yépez, 2001).

Un nuevo impulso sobre la preocupación del conocimiento y aprobación de la Convención se da luego de la crisis bancaria nacional en el año de 1999 consecuencia de lo cual se produce un verdadero desangre de mano de obra ecuatoriana que masivamente abandona el Ecuador en busca de oportunidades de trabajo y de una mejor remuneración: paralelamente a estas dramáticas situaciones coincide la firma de la paz con el Perú, lo que evidentemente elimina de la agenda internacional del Ecuador el omnipresente problema territorial con el Perú y se introducen temas nuevos de índole ecológica, de índole económica, la introducción de los temas de movilidad humana y la preocupación sobre la situación de los ecuatorianos en el exterior y por tanto, del tema de la protección de nuestros trabajadores migratorios.



## **La unidad básica de análisis**

Al escoger el paradigma de la política gubernamental o burocrática, nos orientamos a utilizar los elementos y herramientas del modelo: el debate, las tratativas, los análisis y las negociaciones que se presentan en un país para tomar una decisión que es generalmente el resultado de esas negociaciones y en definitiva de los juegos políticos. Así, utilizando los elementos de análisis de este paradigma podemos decir que las decisiones, con efectos internacionales, que se producen en un país para tratar una situación de índole internacional son el producto y el resultado de las diferentes negociaciones y tratativas al interno de los entes gubernamentales.

Si bien, podría considerarse que la aprobación de la Convención como aquella materia de nuestro estudio de caso, no tiene una “significación internacional tan preponderante”, resulta revelador el tratamiento y las vicisitudes de su aprobación por parte del Ecuador, evidenciando algunos aspectos significativos de diagnóstico de la situación y de la forma, muchas veces rutinaria y reactiva, con la cual el ente administrativo y sus actores y líderes encargados de atender y procesar un convenio o tratado internacional, lo llevó a cabo.

Las evidencias presentadas a lo largo de este trabajo demuestran que la actividad gubernamental, manifestada a través de los diferentes órganos y entidades tanto administrativas como legislativas y de control constitucional, solamente se activan cuando líderes interesados, dentro del ámbito administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsan el proceso de la aprobación de la Convención para realizar las consultas a las entidades y organizaciones gubernamentales correspondientes para que una convención internacional sea aprobada y ratificada por el Ecuador. Lo que quiero resaltar es que, ni siquiera una solicitud formal por parte del Secretario General de las Naciones Unidas dirigida al Presidente de la República, y el hecho de que el Ecuador haya sido el país promotor de la suscripción de la Convención, materia del este trabajo, impulsaron su aprobación. Serán pues las decisiones de ciertos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y la

decisión del Ministro de la época en que se retoma el tema y también el peso relativo de algunas entidades no gubernamentales, así como la coincidencia de factores como la paulatina inclusión en la agenda de Relaciones Exteriores del tema migratorio lo que provocará su impulso final y su aprobación. Así, se mantiene el proceso de la Convención en la “refrigeradora”, por más de siete años, y solo se la retoma con la aprobación de la misma cuando los actores y líderes involucrados utilizaron su influencia para su aprobación.

### **Conceptos organizadores**

Siguiendo el esquema y los elementos del paradigma de política gubernamental que enseña Allison, es muy importante determinar qué actores participan en la toma de decisión y las posiciones que dentro del marco institucional administrativo mantienen: *the capability of actors to influence policies outcomes needs to reflect both the formal decisional power and their informal weight in the decision making process* (Bueno, 1994).

El proceso de aprobación o improbación de un instrumento nacional, en nuestro caso de una convención internacional, pasa por varias jerarquías y varios niveles, tal como se ha expuesto, así en cada nivel, sea éste gubernamental, legislativo, de control constitucional y de decisión final por parte del ejecutivo se han presentado varios líderes y jugadores o actores con intereses específicos en impulsar, olvidar o retomar el tema para que sea tratado y finalmente se tome la decisión sobre si aprobarlo o no. En definitiva son actores que comparten el poder y toman decisiones diarias dentro de la administración y las múltiples responsabilidades en cada una de sus esferas de acción; así, la distribución de responsabilidad entre los individuos dentro de las diferentes instancias burocráticas evidencia a su vez diferencias de lo que para unos es importante y para otros no.

La remisión del documento del informe del grupo de trabajo encargado de elaborar la Convención internacional sobre los trabajadores migratorios la hace el doctor José Ayala

Lasso<sup>77</sup> a la época Embajador del Ecuador ante Naciones Unidas y la remite al doctor Diego Cordovez, Ministro de Relaciones Exteriores, informándole que en las sesiones del mes de diciembre se aprobaría el texto de la Convención, posteriormente de la documentación y archivos revisados en el Ministerio de Relaciones se desprende que se envía una nota de nuestra representación ante Naciones Unidas del 4 de enero de 1991 en la cual se informa que, en lo relativo a cuestiones de Derechos Humanos y sobre la aplicación de los instrumentos de Derechos Humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución 45-158 de 18 de diciembre de 1990, aprobó y abrió a la firma, ratificación y adhesión de la Convención, materia de nuestro estudio, recomendando el Secretario General de Naciones Unidas que los países la firmen, ratifiquen o se adhieran a dicha convención con el carácter de prioritario.

México<sup>78</sup> fue el país que el 1 de Agosto del año 1991, es decir seis meses después de aprobada la convención en la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó la Convención, decisión entendible por ser un país expulsor de migrantes y por tener a millones de sus compatriotas trabajando sobre todo en los Estados Unidos y Canadá.

Así mismo, los siguientes países en aprobar la convención fueron, en su orden, Egipto, Marruecos, Chile, Filipinas países que tomaron la decisión de aprobar la Convención entendemos por ser países cuyos connacionales tradicionalmente han emigrado a mercados de trabajo más atractivos. Se muestra el interés de esos gobiernos por la suerte de sus connacionales en el extranjero, si bien la ratificación de la Convención no es de cumplimiento obligatorio para el país receptor que no lo ha ratificado, de todas maneras: a

---

<sup>77</sup> El Dr. José Ayala. Lasso funcionario de carrera de la diplomacia ecuatoriana y representó al país en varias embajadas: su designación como primer comisionado de Derechos Humanos de la ONU abala su orientación y preocupación por el marco jurídico general de protección de derechos humanos y de los trabajadores migrantes en particular.

<sup>78</sup> Pew Hispanic Center ha dado a conocer en investigaciones recientes que 29 millones de migrantes residentes en Estados Unidos provienen de México (Imbaquingo, Olga).

mayor número de adherentes o suscriptores (usualmente aquellos expulsores de mano de obra) la Convención podría constituirse en un instrumento importante dentro de la normativa y doctrina de protección general de los derechos humanos.

En septiembre del año 1994 el representante permanente ante las Naciones Unidas del Ecuador doctor Luis Valencia Rodríguez<sup>79</sup> remite una comunicación suscrita por el Secretario General de Naciones Unidas cursada al Presidente de la República en aquella época el arquitecto Sixto Durán Ballén en la cual, dicho Secretario General, insta al gobierno del Ecuador a la ratificación de la Convención y, así mismo, nuestro representante en Naciones Unidas recomienda aprobarla para proteger a los trabajadores migrantes y sus familias de las “preocupantes tendencias en países industrializados atentatorias a sus derechos básicos (se refiere a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios en los países de destino)”.

A los pocos días de recibida la nota del representante del Ecuador ante Naciones Unidas, la Dirección General de Tratados, a cargo en esa época del embajador Hernán Holguín remite memorándum al Ministro de Relaciones Exteriores recomendado e instando al Ministro que se acoja la sugerencia de nuestro representante ante Naciones Unidas y se inicie el procedimiento de aprobación de la Convención, sugiriendo, así mismo, que se reciba la opinión de Asesoría Jurídica del Ministerio y se consulte al Ministerio de Trabajo la conveniencia o no de la suscripción de la Convención.

El 10 de febrero de 1995 el asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores da contestación a la solicitud del 6 de enero de 1995 de revisión de la Convención y recomienda suscribirla solamente si de las opiniones de otros entes ministeriales y administrativos

---

<sup>79</sup> “Embajador del Ecuador de carrera, Ministro de Relaciones Exteriores, Asesor Técnico Jurídico (1992-94) de la cancillería, y luego fue designado Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas, Nueva York (1994-99), donde fue elegido Presidente de la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. el Embajador Valencia se retiró del servicio activo en mayo de 1999.

consultados se evidencia la conveniencia de su aprobación: siguiendo el esquema y elementos teóricos del modelo de política burocrática, podemos decir que las posiciones de los jugadores podían servir para que podamos identificar sus prioridades o percepciones: definitivamente un problema estratégico, económico o de decisión política casi “ritual” como la aprobación de la convención serán muy distintos según la posición jerárquica gubernamental desde la cual se considere dicho problema.

Entre los años 95 y 97 no existe ningún impulso ni interés sobre la Convención y solo se recoge en el archivo de la Dirección de Tratados las adhesiones o suscripciones de otros países a la Convención.

Así, deben pasar dos años y medio para que el 6 de octubre del 1997, con carácter de urgente, se dirige el Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministro de Trabajo la solicitud para que dicho Ministerio emita su criterio respecto a la conveniencia o no de su ratificación; lo propio se hace con el Ministro de Bienestar Social y con el nuevo asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores; también se remite la comunicación correspondiente requiriendo la opinión del Ministerio de Gobierno y Policía como he reseñado en la capítulo segundo de este trabajo.

La Convención se mantuvo relegada inexplicablemente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a los varios requerimientos de algunos países que la habían patrocinado conjuntamente con el Ecuador, en la Asamblea General de Naciones Unidas, y el hecho de que ya se habían adherido a la Convención e inclusive pese al requerimiento formal e insistencia del Secretario General de Naciones Unidas al Presidente de la República instándole la aprobación o adhesión de una manera prioritaria y urgente.

Cinco años después de que la Convención es remitida a la Dirección de Tratados en el Ecuador, salvo unos pequeños intentos de difundirla y socializarla reseñados anteriormente, se solicita, en vía administrativa, a las direcciones que tienen temas relacionados con las

migraciones y que conocen y tratan sobre la situación de los extranjeros en el Ecuador, su opinión, empezando con la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio órgano administrativo que luego de un escueto análisis recomienda ciertas acciones para, no solo aportar con elementos estrictamente jurídicos, sino también hay un brevísima consideración y análisis de la situación de los países vecinos por la presencia de los tradicionales flujos migratorios de colombianos al Ecuador en busca de trabajos y actividades económicas.

Así, se identifican dentro de la acción no unitaria, las actividades e impulsos que una decisión de esta naturaleza transcurre en el ámbito administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente en el ámbito legislativo y de control constitucional. Se evidencia eso si que “en el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica”. Aparentemente los Embajadores con lazos o formación en el ámbito de derechos humanos promueven su aprobación y otros funcionarios del Ministerio de igual o menor rango descuidan y literalmente desconocen las particularidades de una Convención de esta naturaleza, pese a que el Ecuador ha sido un país con una larga tradición de aprobación de tratados, convenciones e instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos en general y de la protección de los grupos poblacionales vulnerables, definitivamente existen ejemplos de ratificaciones de tratados o convenciones internacionales que no deben esperar más de doce años sino que, con el impulso y la decisión política, quedan aprobados en pocos meses (tratado de UNASUR)<sup>80</sup> o inclusive utilizando vías expeditas al haber obviado ciertas etapas como en el caso de la aprobación del tratado de la Base de Manta<sup>81</sup>: parecería que “un sistema con fuerte tendencia hacia el presidencialismo y

---

<sup>80</sup> La Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR) se creó como consecuencia de una decisión y acuerdo de los Presidentes de la región cuando se encontraban reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004 (UNASUR). El Tratado Constitutivo de UNASUR fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay, Chile, **Ecuador**, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam y Venezuela .el 23 de mayo del 2008 en la ciudad de Brasilia, mismo que fue ratificado por el Ecuador el 11 de marzo del 2009.

<sup>81</sup> Fecha de firma: 12 de noviembre de 1999, fecha de vigencia: 17 de noviembre de 1999 y fecha de expiración: 17 de noviembre de 2009.

el clientelismo permite menos oportunidad para que exista una verdadera pugna entre los grupos y actores que integran la toma de decisiones dentro de un país” (Algrávez:1).

Allison sostiene que se puede identificar la posición y la postura del jugador en el proceso de toma de decisiones, ya que la posición está influenciada por una serie de factores tales como las percepciones y prioridades parroquiales (derivadas de su posición en el gobierno) por sus fines e intereses.

El impulso para el conocimiento y trámite de la aprobación de la Convención la dan confidencialmente embajadores o líderes del Ministerio de Relaciones Exteriores que mantenían una afinidad e interés por los temas de protección de los derechos humanos (Ayala Lasso, Holguín, Valencia Rodríguez). Lo anterior se conjuga con la cada vez más creciente preocupación de las autoridades gubernamentales por los ecuatorianos en el exterior, especialmente creemos por el contacto de nuestros agentes diplomáticos y consulares que “tratan cotidianamente con los colectivos ecuatorianos residentes en el exterior, conocen de cerca los problemas que afrontan en las sociedades de destino y deben gestionar entre las autoridades de esos países mejoras en sus condiciones de vida, en muchas ocasiones precarias por la carencia de permisos de trabajo y residencia” (Ponce, 2005: 5).

Hay pues, elementos que nos permiten inferir que el impulso de la aprobación de la convención es motivado por los funcionarios con la formación en derechos humanos y las afinidades señaladas y con una posición jerárquica administrativa que les permitió impulsar la aprobación de la Convención. En el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores paulatinamente se va incluyendo el tema migratorio de los connacionales en el exterior:

...para la protección de los derechos humanos del inmigrante, en el plano doméstico e internacional. En consonancia con lo anterior la política exterior deberá contemplar las relaciones internacionales del Ecuador con los estados de tránsito y de destino; las vinculaciones e interacción entre el fenómeno migratorio, seguridad nacional y

los temas prioritarios de las relaciones bilaterales y, la protección de los derechos humanos, civiles, laborales sea el inmigrante legal o irregular (Torres, 2005:45).

En el proceso de aprobación de la Convención en el Ministerio aparecen ciertos fines e intereses relativos a los conceptos básicos de soberanía, seguridad nacional especialmente en la opinión de la dirección jurídica al Ministerio que muestra su preocupación en el año 1995 sobre las consecuencias internas para el Ecuador al definirlo más bien como un país receptor de trabajadores migrantes desde Colombia y el Perú por lo que recomienda la aprobación de la Convención, siempre y cuando las otras entidades administrativas con competencias y conocimiento de aspectos de migración en particular y, en especial, de aquella migración trabajadores, hagan sus observaciones o comentarios sobre el texto y sobre las obligaciones que conllevan la aprobación de la Convención.

Las entidades consultadas que conocen a primera mano los aspectos de trabajo de los extranjeros en el Ecuador sugieren su aprobación.

De la investigación realizada aparece solo una nota muy escueta en la que el Ministerio de Gobierno y Policía, entidad a cargo de los extranjeros inmigrantes residentes en el país y que a la época otorgaba la autorización laboral para residentes en el Ecuador en la que manifiesta su conformidad para la aprobación de la Convención por los efectos benéficos para los connacionales ecuatorianos en el extranjero. Resulta admirable que un ministerio con esas competencias y siendo la entidad que trata día a día con la realidad de los extranjeros en el país no solo a través de la concesión de visas de residentes sino también encargado del control y monitoreo de los extranjeros en sus actividades laborales en el país a través de la Dirección de Policía Migratoria no haya emitido una opinión más detenida sobre el tema máxime si bajo dicho ministerio se encuentra contemplado el órgano máximo de política migratoria del país: Consejo Consultivo de Política Migratoria, entidad creada en la Ley de Extranjería del año 1971<sup>82</sup> y que ha tenido presencia y reuniones eventuales e intermitentes.

---

<sup>82</sup> Creada por Decreto Supremo No. 1899. RO/ 382 de 30 de Diciembre de 1971.



El proceso de aprobación de la Convención se encuadra dentro de las múltiples actividades que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que afrontar; así, hubiese sido muy significativo el análisis que se hubiere hecho de la Convención porque implica obligaciones determinadas y contempladas en el texto legal y que necesariamente el país debería cumplirlas.

Una decisión estatal de esta naturaleza no estaba sujeta a plazos que deban ser considerados por las diferentes entidades administrativas que la conocieron y, así mismo, la legislatura ni la entidad de control constitucional tiene dichos plazos, esto explicaría, en parte, el largo tiempo que el proceso de aprobación tomó en el Ecuador: no obstante el modelo aplicado a nuestro estudio de caso puede explicar que la influencia y trabajo de ciertos funcionarios como el Ministro de Relaciones Exteriores apoyado por el director de tratados impulsaron la aprobación de la convención y no necesariamente esto fue el resultado de “un proceso racional de toma de decisiones” ya que en el proceso de aprobación no se evaluaron ni explicaron las obligaciones y consecuencias internas de la ratificación ecuatoriana de este instrumento internacional.

Al parecer, el proceso de toma de decisiones para la aprobación de la Convención no ha tenido tanta “importancia” por la indiferencia con la que ha sido tratada; de las evidencias estudiadas podemos decir que quien tiene una posición preponderante como el Ministro de Relaciones Exteriores, impulsa, a través de las ordenes administrativas, el conocimiento y el proceso de toma de decisiones para la aprobación de la Convención. Así, los decisores tienen una serie de elementos y cargas personales, de historia institucional que se muestran para que tengan cierta afinidad o predisposición para dar impulso o no al conocimiento de tal o cual convención o tratado que se encuentra dentro del proceso de aprobación.

El impulso desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Tratados la difusión de una convención como la que comentamos, depende de las autoridades con poder para que dispongan el avance de este proceso; estas personas también están acotadas e

impulsadas por temas, como habíamos manifestado anteriormente, como el de la difusión de la convención y la sensibilización de las autoridades administrativas ecuatorianas quienes dentro de su órbita de acción y de su posición tiene o no conocimiento o sensibilidad por la problemática de la movilidad humana en general y, aquella de la protección de los trabajadores migratorios ecuatorianos en particular:

*Within a collective decision-making setting differences of instrumental goals among actors result in two types of relations between actors and issues.*

*First, what is an important issue for one actor might well be irrelevant for the realization of the ultimate goals of another actor. Second, differences in instrumental goals result in diverting political stances of actor or issues.*

*The importance of an issue for an actor is denoted by the salience the actor attaches to the issue. "They all come on an issue that an actor desires is denoted by the actors' position on the issue (Bueno, 1994: 68).*

La influencia, el poder de cada uno de los jugadores no solo desde la jerarquía burocrática y su posición, la decisión del Ministro y también la influencia sobre otros jugadores motivaron el proceso de aprobación de la convención evidenciando ventajas específicas, tales como: su posición jerárquica y el hecho de que su decisión fue acotada por la normatividad constitucional y legal, tal como opina el Embajador Carlos Játiva en entrevista concedida al suscrito en el mes de septiembre de 2009 , la demora en el conocimiento y aprobación de la Convención podría atribuirse a la falta de mecanismos ( a la época del proceso) de seguimiento de los tratados e instrumentos internacionales por lo que sí se evidencia el impulso cuando los actores con importancia y poder como los Ministros de Relaciones Exteriores deciden retomar un tema específico como ocurrió en 1998 cuando se reinician los mecanismos en dicho Ministerio para las consulta a las entidades especializadas.

Existen factores no solo internos y jugadores no solo institucionales que impulsan el conocimiento y aprobación de la convención o circunstancias que inmovilizan el proceso así, los factores exógenos coinciden con el impulso al proceso de aprobación o a su descuido: por ejemplo los meses que transcurren desde que la Dirección de Tratados solicita la opinión

de la Dirección Técnica Jurídica del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la Convención es explicable si es que se considera que en ese período el país afrontaba un conflicto bélico (enero, febrero y marzo de 1995) que distrajo y focalizó todas las actividades y gestiones ecuatorianas hacia la defensa nacional.

La difusión por los medios de comunicación, en muchos casos con tintes dramáticos, de la situación del éxodo migratorio ecuatoriano hacia finales de la década de los noventa coincide con la crisis financiera ecuatoriana y así mismo, con la suscripción del tratado de paz con el Perú, hito histórico que permite, como se ha visto más arriba, que se incluya y se resalte temas como los de la migración y aquel de la protección de nuestros connacionales en el extranjero, en la agenda de relaciones exteriores ecuatoriana.

Es importante resaltar, la labor de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores para impulsar y explicar a los miembros del Congreso los beneficios que conllevaría la ratificación de la Convención, sobre todo para los trabajadores ecuatorianos residentes en el exterior; así, en la exposición de funcionarios de cancillería a la comisión de relaciones internacionales del Congreso Nacional y en la explicación en detalle de la importancia de la aprobación de la convención por parte del Ecuador, si bien se orienta a la protección de los trabajadores connacionales en el exterior también se reconoce, dentro de las obligaciones del país suscriptor o adherente, las obligaciones para con los trabajadores extranjeros residentes en otro país. Todas estas gestiones y explicaciones de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores se debieron, según conocemos, para impulsar la aprobación de la Convención y explicar la naturaleza de la misma a los legisladores como en el caso de un diputado que rechazó la idea de ratificar la Convención por “las consecuencias negativas para los compatriotas trabajadores en el extranjero” opinión escrita y a la que hacemos referencia en la investigación fue modificada, posteriormente cuando los legisladores entendieron el alcance de este instrumento internacional de protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares. En definitiva el proceso de toma de decisiones en política externa

combina un “conjunto de factores y está relacionado con actores que tienen diferentes culturas, percepciones imágenes e ideologías” (Mena, 1989).

Sólo luego de transcurrido un año de dichas gestiones y presentaciones el Ministerio de Relaciones Exteriores instó al Congreso Nacional y, en particular a la comisión especializada de derechos humanos, para que dé la atención adecuada a la Convención en dicho ente legislativo: “con frecuencia los jefes ligados a la política exterior trabajan sobre la cuestión más caliente du jour aunque pueden llamar la atención del Presidente y de otros miembros del Gobierno acerca de la mayor parte de los asuntos que ellos consideran muy importantes” (Allison, 1988: 253).

El mismo Ministerio impulsa a que el Congreso inicie el proceso de aprobación de la Convención previo a que se consulte al Tribunal Constitucional sobre si el texto de la Convención viola directa o indirectamente normas constitucionales.

La falta, desde nuestro punto de vista, de un estudio más minucioso y detenido sobre el texto de la convención al no haberse presentado análisis que identifiquen las consecuencias de la aprobación de la convención motivó que solamente se identifique los beneficios para los connacionales en el extranjero, parte que evidentemente es muy importante desde la perspectiva de mecanismos para consolidar el sistema internacional de derechos humanos y en particular el derecho de los trabajadores migrantes, sin embargo no es menos cierto que en las decisiones de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores:

existe además un fuerte apego a la concepción occidental de lo razonable que es el fundamento de la diplomacia, en el sentido de disposición al compromiso, búsqueda de la negociación y rechazo a la violencia como instrumento de política...por tanto en el proceso de toma de decisiones en política externa tiene una inclinación a fallas serias a causa de una aceptación acrítica, intuitiva y espontánea como si fuere algo natural del supuesto occidental de lo razonable (Mena, 1989: 77).

El Congreso Nacional tal como se ha reseñado, mediante resolución Nro. R23 129 de 18 de octubre del 2001 aprobó la convención, el Congreso se tomó más de tres años en el proceso de aprobación si bien hubo gestión e impulso por parte de ciertos legisladores provenientes de las provincias con contingentes migratorios significativos en el extranjero, como por ejemplo el diputado Rolando Vera, al tiempo, Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales que insistió en varias oportunidades al Presidente del Congreso el conocimiento y aprobación de la convención.

Así mismo, por impulso y seguimiento administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores el 23 de noviembre del año 2001 el Presidente de la República ratificó la convención.

Creemos que todo el proceso administrativo y legislativo que culminó con el envío del Ministerios de Relaciones Exteriores del Decreto de aprobación de la Convención al Presidente de la República por aquello de: “raramente los presidentes toman decisiones – especialmente en el asunto del campo de Relaciones Internacionales- en el sentido de escribir sus conclusiones en un pizarrón...Con frecuencia los decisores básicos, que contienen sus elecciones se tornan actos en los que ellos intervienen” (Allison, 1988: 132).

### **Elementos que identifican a quienes impulsan la Aprobación y sus canales de Acción.**

Los “canales de acción” son aquellas entidades e instancias administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros ministerios que, de manera directa o indirecta, participan para recomendar, luego del análisis pertinente, la aprobación o improbación de una convención internacional. En el ámbito legislativo y de control constitucional se identifican los entes encargados, la descripción cronológica y el cumplimiento de los canales de conducción burocráticos y de las normas, estatutos que se sustentan a través del derecho constitucional y administrativo del Ecuador en donde se determinan específicamente las atribuciones,

deberes, derechos y obligaciones de las diferentes entidades y las atribuciones de los actores o líderes dentro de esas instituciones.

La toma de la decisión y la suscripción y ratificación por parte del Presidente de la República de la convención implica no solamente el proceso descrito y los evidentes impulsos para el tratamiento sino también, desde nuestro punto de vista, la presencia de los factores exógenos que, de una u otra manera, acotan a la decisión o impulso de su tratamiento para la ratificación de la convención; entre esas influencias o factores tenemos la intervención en la difusión, a nivel nacional, pero focalizada en las entidades con atribuciones para conocer y resolver el tema de la Convención por parte de la Conferencia Episcopal y el hecho de que los países suscriptores y que impulsaron la aprobación de la convención en el seno de las Naciones Unidas soliciten e insten al Ecuador (caso de Filipinas y México) la ratificación de la convención y, así mismo, que instancias como el Secretario General de Naciones Unidas solicite al Presidente de la República la aprobación de la convención dada nuestra tradición de asumir e incorporar en la legislación ecuatoriana los tratados de protección de los derechos humanos y aquellos en particular de defensa de los trabajadores migrantes .

La aprobación de la convención y su depósito ante Naciones Unidas, desde nuestro punto de vista, fue producto de decisiones políticas, de decisiones de ministros y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que impulsaron el proceso, si bien se evidenció también el rol de los procedimientos organizacionales, la normativa y las prácticas administrativas para la aprobación de la convención siendo una decisión doméstica con consecuencias internacionales.

En el trabajo se trató de identificar el desempeño de los diferentes actores gubernamentales involucrados en las negociaciones identificando sus posturas frente al problema: desde la decisión firme de impulsar, hasta el olvido burocrático del tema todo esto en el escenario de diferentes actores e instituciones dentro de los brazos de acción del gobierno.

## CONCLUSIONES

1.- El análisis del proceso de aprobación de la Convención no solo incluyó la exposición de las instancias gubernamentales, los hechos históricos, los actores y líderes que impulsaron la aprobación de la misma sino que se intentó, utilizando algunos de los elementos teóricos del modelo de política burocrática, evidenciar la decisión política de ciertos líderes claves cuya influencia fue preponderante para la aprobación de la Convención por parte del Ecuador.

2.- La decisión para aprobar la Convención internacional sobre protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias no mereció un seguimiento institucional adecuado por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (dado el largo tiempo – casi siete años- en que la Convención permaneció intocada en la Dirección de Tratados) y el hecho de que no hubo un estudio, una contrastación, un análisis mínimo ni mucho menos riguroso ni un debate acorde con las implicaciones que conlleva la aprobación de un instrumento de esta naturaleza. Hay que aclarar que los informes, estudios y opiniones sobre la conveniencia de ratificar la Convención debían ser presentados, en la órbita de sus competencias, por las diferentes entidades gubernamentales que conocen el tema migratorio sin embargo sus informes fueron extremadamente escuetos lo que impidió que el expediente con el texto de la Convención y los anexos que fueron enviados al Congreso para su conocimiento tuviera el alcance e información suficiente sobre todo por las implicaciones nacionales que la aprobación de la Convención conllevaría para el Ecuador. Así, la información para que el Congreso decida fue incompleta, si bien el instrumento no solo beneficiará a los ecuatorianos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad en los países de destino (si es que estos países han ratificado la Convención), sino que, como contrapartida, hay obligaciones específicas que el Estado ecuatoriano asume al aprobar la Convención, entre las que se cuenta la protección a los trabajadores migratorios en el territorio ecuatoriano, brindarles facilidades médicas, legales, de seguridad social, etc. que garanticen un mínimo de derechos. El proceso de toma de decisiones evidenció la falta de seguimiento interno en el Ministerio

de Relaciones Exteriores sobre la Convención (el proceso se “olvidó” por más de siete años) y aprobación tomó fuerza solamente desde 1998 hasta el año 2002 por la decisión de un Ministro de Relaciones Exteriores con formación y sensibilidad en derechos humanos y por la colaboración de funcionarios de carrera que cumplían sus disposiciones.

4.- Los mecanismos de aprobación de un tratado o convenio internacional están sujetos a formas acotadas por las normas constitucionales y legales; así, en el cumplimiento del procedimiento en nuestro estudio de caso, se evidencia las promociones para el avance en el proceso por la medida de líderes en posiciones con poder de decisión ( Ministros de Relaciones Exteriores) y también se demuestra que durante un largo período se “olvido” el tratado, así, el interés sobre una Convención dependió de la actuación de ciertos jugadores con poder que son los que finalmente promovieron la aprobación de la Convención, como se evidencia de las reflexiones recopiladas en este trabajo por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que, en forma muy sucinta, opinaron favorablemente para que esta Convención sea ratificada; igualmente en el Congreso Nacional, de la constancia documental revisada se demuestra que casi no hubo debates pero si se patentizó la preocupación sobre la situación de los trabajadores migrantes ecuatorianos en los países de destino, seguramente sensibilizados los congresistas por la continua difusión, a través de los medios de comunicación y noticias, sobre las muy difíciles circunstancias bajo las cuales realizaban su viaje los trabajadores migrantes y por las exposiciones sobre los posibles beneficios para los trabajadores ecuatorianos en el extranjero realizadas por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en varias reuniones llevadas a cabo en el Congreso.

5.- La preocupación por la suerte de los nacionales en el extranjero en ciertos ámbitos del ejercicio administrativo y legislativo, en cierta forma, se cristaliza con la institucionalización de algunas instancias como la Oficina de Ecuatorianos en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Legislativa encargada de conocer temas de migración.



De esta manera, el proceso de aprobación de este convenio, el impulso para su conocimiento y estudio y que dicho asentimiento cumpla con las instancias constitucionales y legales establecidas, coincide también con la reorientación de la agenda política del Ecuador que había superado su tema central y omnipresente es decir el conflicto territorial con el Perú.

Con el uso de los elementos del modelo de política burocrática hemos identificado el factor preponderante dentro del proceso de toma de decisiones para la aprobación de la Convención: el Poder que ejercieron los diferentes líderes- actores que, en un momento dado, influyeron en la toma de decisiones que ratificó este instrumento internacional. Hay que reconocer que el impulso y el rol en el proceso de aprobación fueron dados por el doctor José Ayala Lasso, Ministro de Relaciones Exteriores con una formación y sensibilidad en derechos humanos al haber sido, inclusive, designado como primer Alto Comisionado de los Derechos Humanos organismo de Naciones Unidas.

6.- Resulta obvio que una de las principales motivaciones para la aprobación de la Convención, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo, es el hecho de que las normas de la misma beneficiarán a los ecuatorianos trabajadores migrantes residentes en el país que haya aprobado la Convención, sin embargo, no es menos cierto que el Ecuador, en la esfera internacional, pudo haber aprobado la Convención utilizando reservas sobre ciertas normas de la Convención, dada la falta de recursos y estructuras institucionales que pudiesen permitir el cumplimiento, aunque sea parcial, de las obligaciones asumidas para con los trabajadores migrantes extranjeros dentro del país, lo anterior confirma la falta de análisis y de estudio más detenido del texto de la convención y de sus obligaciones correlativas.

7.- Si bien las acciones, las decisiones y el Poder de ciertos líderes en el proceso de toma de decisiones para la aprobación de la Convención, encajan en algunos de los elementos y herramientas del modelo de política burocrática, no es menos cierto que del estudio de la información y de las entrevistas realizadas se ha evidenciado cierta importancia de elementos o características de análisis del proceso de toma de decisiones del modelo de

proceso organizacional por las rutinas estandarizadas dispuestas por la Constitución, la ley y la normativa administrativa. Sin embargo, resulta evidente del estudio de caso, que sin la actuación de ciertos líderes en posición de decisión la Convención de significativa importancia para los connacionales en el extranjero aún no se hubiese aprobado.

8.- Han pasado casi veinte años desde que Naciones Unidas aprobó la Convención instaurando normas y reglas específicas en el ámbito de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Resulta sintomático el hecho de que la Convención haya sido ratificada solamente por países expulsores de mano de obra y que ninguno de los grandes países receptores de los flujos migratorios la haya aprobado como Estados Unidos o los países miembros de la Comunidad Económica Europea: esto evidencia la posición internacional de esos países sobre el tema de la migración y la tensión existente entre países expulsores y receptores de trabajadores migrantes, por lo anterior considero importante que la Convención aprobada por el Ecuador se constituya en un elemento de negociación en los foros bilaterales o multilaterales que traten de temas de la protección de los trabajadores migrantes, ya que con mayor número de países suscriptores se fortalecerá el marco internacional de protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios.

9.- El proceso de toma de decisiones en la aprobación de un convenio internacional debe incluir procedimientos, información y un riguroso análisis que permita a los decisores tener la mayor y mejor información posible.

La responsabilidad institucional y de los actores encargados del análisis, estudio, debate y recomendación sobre la conveniencia o no de la aprobación de un instrumento internacional amerita que el proceso de toma de decisión sea llevado a través de una adecuada socialización del documento y con un análisis riguroso del texto, debatiendo los pros y los contras de la decisión; así, de la investigación y fuentes a las que he tenido acceso así como de las entrevistas realizadas puedo concluir que resulta inexplicable el largo tiempo que

empleó el gobierno ecuatoriano para aprobar la Convención de nuestro estudio, seguramente la misma permaneció “olvidada” porque no se manejaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores un mecanismo de verificación o seguimiento a temas como la aprobación de la Convención que podría haber sido “refrescado” periódicamente y no descuidada por tantos años; esta situación contrasta con los procedimientos de aprobación expeditos e inclusive con “interpretaciones” ad hoc y a conveniencia de normas constitucionales para aprobar los tratados como aquel de la Base de Manta y el tratado de protección de inversiones suscrito entre el Ecuador y los Estados Unidos de América.

Quisiera que este estudio de caso sirva para provocar o persuadir el interés sobre el análisis de los procesos de toma de decisiones, en el ámbito de la aprobación de instrumentos internacionales y lograr que estos procesos sean debidamente socializados, estudiados, analizados y contrastados con verdadera rigurosidad y con la intervención y participación de todos los órganos e instancias involucradas, para lograr así, productos y estudios que emitan los organismos gubernamentales consultados y brinden un panorama de opciones a los líderes decisores tener la información validada y completa para que la toma de decisiones sea la más adecuada a los intereses del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abella, Manolo (2002). *Migrants Rights and National Interests*. San José de Costa Rica.
- Acosta, Alberto, Susana López y David Villamar (s/f). “Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana”. Disponible en <http://www.ecuadormigrante.org/documentos/articulos/Las%20remesas%20ecuatorianas%20y%20su%20aporte%20a%20la%20econom%C3%ADa%20ecuatoriana.pdf>, visitado en 07/10/2009.
- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decision*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericana.
- Allison, Graham y Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis*. Estados Unidos: Addison Wesley Longman, Inc.
- Algrávez, Juan Héctor. “El Modelo de Política Burocrático de Allison y su Aplicación en la Política Exterior de México”. Disponible en <http://agendaglobaltec.blogspot.com/2008/10/el-modelo-de-politica-burocrtico-de.html>, visitado en 26/09/2009.
- Aubrey, Fisher y Donal Ellis (1994). *Small Group Decision Making. Communication and the Group Process*. Estados Unidos de Norteamérica: Mac Graw-Hill.
- Bass, Bernard (1983). *Organizational Decision Making*. Homewood Illinois: Richard D. Irwin, INC.
- Beer, Francis y Robert Hariman (1996). *Post-Realism The Rhetorical turn in international relations*. Michigan: Michigan State University Press.
- Bonilla, Adrián (2002). *Una agenda política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO
- Bueno de Mesquita, Bruce y Frans N. Stokman (1994). *European Community Decision Making Models, Applications and Comparisons*. Estados Unidos de Norteamérica: BookCrafters, Inc.
- Bustamante, Jorge (2000). *La vulnerabilidad de los migrantes internacionales como sujetos de derechos humanos en mejoras prácticas relativas a trabajadores migrantes y sus familias*. Santiago de Chile.

- Calvo, Raúl (2003). *Uso de normas jurídicas y toma de decisiones*. Barcelona: Gedisa.
- Carrión, Francisco (1989). *Política Exterior del Ecuador*. Quito: FEPP
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (2004). *La era de la migración*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Chile, G. (s/f). “Chilenos en el extranjero quieren votar”. Disponible en <http://www.atinachile.cl/node/3516>, visitado en 10/06/2009
- Cipca. (s/f). “Tratado de paz Perú Ecuador”. Disponible en <http://www.cipca.org.pe/cipca/sucesos/1998.htm>, visitado en 09/18/ 2009.
- Comisión de la Verdad. Disponible en [http://www.coverdad.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97:comision-de-la-verdad-presentara-su-informe-final-en-septiembre-proximo-&catid=36:boletines&Itemid=57](http://www.coverdad.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=97:comision-de-la-verdad-presentara-su-informe-final-en-septiembre-proximo-&catid=36:boletines&Itemid=57), visitado en 09/19/2009,
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familia (1997). Aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990. Quito: Conferencia Episcopal Ecuatoriana-Departamento de Movilidad Humana.
- Defensa, M.d. (s/f). “10 años de Guerra del Cenepa”. Disponible en <http://www.midena.gov.ec/content/view/2394/207/>, visitado en 09/20/2009
- De Senarchen, Pierre (1991). *The realist paradigm an international conflicts*. UNESCO.
- Diario Crítico de Ecuador (2009). “Ecuador ratifica el Tratado Constitutivo de la UNASUR”. Disponible en <http://www.diariocritico.com/ecuador/2009/Julio/noticias/162321/ecuador-ratifica-tratado-constitutivo-de-unasur.html#>, visitado el 07/10/2009.
- Dirani, Valeria (1995). *Avances en el proceso a la reforma judicial desde que se preparó la primera estrategia integral*.
- Dirección Nacional de Migración (s/f). “Emigración internacional de ecuatorianos 1976-2007”. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/web/cms2.php?c=653>, visitado en 09/20/2009

- Dunn, William (s/f). *Public Policy Análisis: An Introduction*. Englewood: Prentice-Hall, Inc.
- Ecuador, B. C. (s/f). “Estadísticas”. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/ere200902.pdf>, visitado en 09/21/2009.
- Ecuador, B. C. (s/f). “Gráfico de evolución de ingresos por remesas”. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/web/cms2.php?c=699>, visitado en 09/21/2009.
- Ecuador, B. C. (s/f). “Evolución de las remesas”. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/Remesas/ere200902.pdf>, visitado en 09/21/2009.
- Ecuador, O. (s/f). “CV Embajador”. Disponible en [http://www.ecuadoronu.com/html/cv\\_embajador.html](http://www.ecuadoronu.com/html/cv_embajador.html), visitado en 09/20/2009.
- El Caribe. “Población Hispana en Estados Unidos”. Disponible en <http://clasificados.elcaribe.com.do/images/otros/2004%5C2%5Cc968b20779554c988e51ec350ba0a671.pdf>, visitado en 16/10/2009.
- Exteriores, M. d. (s/f). Disponible en <http://web.mmrree.gov.ec/sitra/Consulta/Busqueda.aspx>, visitado en 09/19/2009.
- Exteriores, M. R. (s/f). “Estadísticas”. Disponible en <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/estadisticas.html>, visitado en 09/20/2009.
- Exteriores, M. R. (s/f). “Estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración”. Disponible en <http://www.mmrree.gov.ec/MRE/DOCUMENTOS/ministerio/servicio%20exterior/estructura%20organica.htm>, visitado en 09/21/2009.
- García, J. H. (1993). *De la Diplomacia representativa a la anticipativa en "Como mejorar la Gestión Pública"*. Santiago de Chile: Eugenio Lahera Editor.
- George, Alexander (1971). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Glosario (s/f). “Glosario Diplomático”. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/4e9d4b004d567393a6e3bf62f07327a7/GLOSARIO.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4e9d4b004d567393a6e3bf62f07327a7>, visitado en 07/10/2009.
- Gotz, Sthephen. *The immigration safety valve*. Foreign Affairs.
- Hey, Jeanne (1995). *Theories of dependent foreign policy and the case of Ecuador in 1980*. Ohio: University Press.
- Hidalgo, Francisco (2004). *Migracione Un juego con cartas marcadas*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Hume, Shirley (1997). *Los orígenes y la importancia de la convención en los derechos de los trabajadores migratorios*. Quito: Departamento de Movilidad Humana.
- Imbaquingo, Olga (2009). “En Estados Unidos viven 523 108 inmigrantes ecuatorianos”. *El Comercio*, octubre 15, Sociedad., Disponible en [http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=310399&id\\_seccion=8](http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=310399&id_seccion=8), visitado en 16/10/2009.
- Imsom, Manuel (2009). “Perspectiva Filipina en la Gestión de la Migración temporal”. Disponible en [http://www.crmsv.org/Eventos/Abril2009/Presentaciones/Imson%20-%20Philippine%20Migration%20Policy-%20\(EI%20Salvador\)Esp.ppt#256,1,Diapositiva 1](http://www.crmsv.org/Eventos/Abril2009/Presentaciones/Imson%20-%20Philippine%20Migration%20Policy-%20(EI%20Salvador)Esp.ppt#256,1,Diapositiva%201), visitado en 10/06/2009.
- INEC. (s/f). “Gráfico de emigración por país de destino”. Disponible en <http://www.flacsoandes.org/web/cms2.php?c=674>, visitado en 09/20/2009.
- Inisoc. (s/f). “Políticas migratorias Neoautoritarismo made in Europa”. Disponible en <http://www.inisoc.org/agomove.htm>, visitado en 09/20/2009.
- Izquierdo, E. (2002). *La Agenda de la Política Exterior*. Quito: Bonilla Adrian Editor.
- Josko, Eva (1974). *La civilización científico tecnológica y la política exterior: del modelo racionalista al modelo de la política burocrática*. Caracas: Politeia
- Kelman, Steven(1992). *La política pública en el Estado moderno*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Lecher, Frank y John Boli (2000). *The Globalization Reader*. USA: Malden.

- León, Jorge. (1998). *Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Documento del Ministerio de Trabajo* Quito .
- Lieshout, Robert (1995). *Between Anarchy and Hierarchy*. Estados Unidos: Brookfield.
- Marruecos. “Migración de Marruecos hacia España”. Disponible en [http://www.uninstraw.org/index.php?option=com\\_content&id=345&lang=es&task=view&Itemid=449](http://www.uninstraw.org/index.php?option=com_content&id=345&lang=es&task=view&Itemid=449), visitado en 09/20/2009.
- Mena, Carlos (1989). *Toma de decisiones y políticas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio Lista (2005). “Lista cronológica de ministros de relaciones Exteriores de la República del Ecuador”. Disponible en <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/cancilleres/jose%20ayala%20lasso.htm>, visitado en 07/10/2009.
- Miecuador (s/f). “La migración en el Ecuador (1997-2003)”. Disponible en [http://www.miecuador.ec/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=49&Itemid=62](http://www.miecuador.ec/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=49&Itemid=62), visitado en 09/20/2009.
- Neustadt, Richard (s/f). *Los usos de la historia en la toma de decisiones*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Ohchr. (s/f). “Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes”. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>, visitado en 09/20/2009.
- Para qué sirven las convenciones. (1999). Revista *Refugiados Madrid* .
- Plan Nacional de Derechos Humanos (s/f). “Inicio Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador”. Disponible en <http://www.planacionalderechoshumanos.gov.ec/inicio.php?menu=7&idiom=1>, visitado en 10/06/2009.
- Pérez de Cuellar, Javier (1997). *Manual de Derecho Diplomático*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Perrochoud, Richard (2002). *Legal Standards for the Protection of Migrant Workers*. San José de Costa Rica.



- Ponce, Javier. (2005). *Migrantes, problemas y ayudas*. Quito: Editorial El Conejo.
- Ratificar (s/f). “Ratificación”. Disponible en [www.navactiva.com/web/es/aslab/doc/glosario/saludlaboral/](http://www.navactiva.com/web/es/aslab/doc/glosario/saludlaboral/), visitado en 10/14/2009,
- Robinson, James y Roger Masak (1968). *The theory of desicion making*. Nueva York: Free Press.
- Rodríguez, Gabriela . (18 de enero de 2001). Entrevista. *Diario Hoy* .
- Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati (2008). “Ecuador alto número de refugiados”. Disponible en <http://www.jrs.net/reports/index.php?lang=it&sid=3472>, visitado en 16/10/2009,
- Taran, Patrick (1997). Breve introducción al texto en los derechos de los trabajadores migratorios. Quito: Departamento de Movilidad Humana.
- Texas. (s/f). “40 iniciativas más contra migrantes”. Disponible en <http://www.texasenlinea.com/newsmanager/templates/nota.aspx?articleid=1314&zonedid=2>, visitado en 09/20/2009.
- Torres, Bolívar (2005). “Los Mecanismos Internacionales de Protección de los Derecho de los Inmigrantes”. En *Migrantes, problemas y ayudas*. Javier Ponce Leiva: 19. Quito: Editorial El Conejo.
- UNASUR (2007). “Antecedentes”. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>, visitando el 07/10/2009.
- Valencia, Luis. (1994). *Nota 41528-94*.
- Vasco, M. (1986). *Diccionario de Derecho Internacional*. Quito.
- Verdera, Francisco (2007). “La migración laboral internacional: derechos de los/as trabajadores/as migrantes”. En *Aula-Magna-migraciones internacionales*, Aldo Ponfichi: 107. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- White. B.P (s/f). “Decision-making analysis”. En *Approaches and theory in international relations*, Trevor Taylor: 141. Hong Kong: Wah Cheong Printing Press Ltd.
- Wilhelmy, Manfred (1987). *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Yépez, Fernando (2001). *Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI*. Quito: AFESE