

EMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR



Javier Ponce Leiva, editor

EMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR

Centro  Estudios
Internacionales

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



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS



2005

Emigración y política exterior en Ecuador

Javier Ponce Leiva, editor

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

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

Impresión: Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-505-6

Impreso en Quito-Ecuador, 2005.

ÍNDICE

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

6

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

PRESENTACIÓN

La Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de Barcelona, con el auspicio del Gobierno de Cataluña y la colaboración de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), ejecutaron durante el año 2004, el Proyecto de Actualización de Diplomáticos (PRADI), dirigido al servicio exterior ecuatoriano, cuyos resultados se presentan en esta publicación.

La producción de textos sobre relaciones internacionales en Ecuador es limitada. Por ello, la producción de libros que recogieran los trabajos de los diplomáticos ecuatorianos cursantes del PRADI, es un documento valioso que expresa un conjunto de percepciones, que dan cuenta de la imagen de la política internacional a principios de siglo de un grupo de funcionarios del servicio exterior de un país sudamericano. Estos textos contaron con el apoyo académico de tutores proporcionados por FLACSO y el CEI.

Al diseñar el Programa, se realizaron consultas con las autoridades del Gobierno del Ecuador sobre los temas que eran considerados prioritarios para su política exterior. Cuatro fueron los temas seleccionados: la emigración ecuatoriana, las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos; las alternativas comerciales que tiene el Ecuador; y la agenda de seguridad de ese país.

En este volumen presentamos los trabajos seleccionados sobre el tema “Migración ecuatoriana”, los cuales constituyen, en muchos casos, un acercamiento testimonial a la problemática, que confiamos contribuyan a que el público en general tenga una mejor comprensión del tema desde la perspectiva de los agentes diplomáticos del Ecuador, y, sobre todo, a que las personas e instituciones que toman las decisiones

de política exterior, conozcan las imágenes y recomendaciones que expresan en sus trabajos los ejecutores de la diplomacia ecuatoriana.

Al presentar este texto, formulamos votos porque el esfuerzo de cooperación entre el mundo académico y las entidades gubernamentales que permitió la producción de este libro, así como la fructífera relación entre instituciones de estudios superiores de Ecuador, Cataluña y España; continúe y se desarrolle, en beneficio del mejor conocimiento mutuo de dos países cuyos vínculos históricos se renuevan y amplían en los últimos años.

Quito, marzo de 2005

Adrián Bonilla

Director de FLACSO – Ecuador

Antoni Millet

Director del CEI- UB

INTRODUCCIÓN

EMIGRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN ECUADOR

Javier Ponce Leiva

La emigración de ecuatorianos se ha producido desde los años cincuenta. Durante la década de los noventa este fenómeno se amplió, tanto en número como en la composición y países de destino de los emigrantes. A diferencia de las emigraciones de los cincuenta a los setenta, provenientes sectores rurales de pocas provincias (básicamente Manabí, Cañar y Azuay), en los últimos años emigraron ciudadanos de todo el país, incluyendo los centros urbanos. Por otro lado, el fenómeno, antes restringido básicamente a población de bajos niveles educativos, pasó a incorporar a sectores medios con nivel secundario e incluso universitario, provenientes de múltiples grupos ocupacionales. De igual manera, cambió la composición de género, dejando de ser una emigración predominantemente masculina para convertirse en una emigración tanto de hombres como mujeres, dándose casos de ciertos destinos con emigración femenina mayoritaria. España, Italia, y otros países europeos se convierten, desde finales de los años 90, en destino de la emigración ecuatoriana, que tradicionalmente se dirigía a Estados Unidos, Venezuela y, en menor medida, a Canadá.

La existencia de cerca de dos millones de ecuatorianos en el exterior (esto equivale más del 16% de su población total), los efectos sociales y demográficos de esta diáspora, así como la importancia que cobra para la economía ecuatoriana la recepción de sus remesas (US\$ 1.600 millones en el 2004), motivan un creciente interés de analizar este significativo hecho social por parte del mundo académico.

Desde varias disciplinas de las ciencias sociales se ha reflexionado en Ecuador, en los últimos años, sobre la migración. Desde la pers-

pectiva de la antropología, se ha estudiado la incidencia que el fenómeno tiene en la identidad cultural, familiar y de género, tanto de los grupos de emigrantes como en sus familiares que quedan en el país –conformación de familias transnacionales (F. Hidalgo y A.L. Jiménez, 2004, y G. Herrera, 2004; Patiño, 2004; F. Logomarsino, 2005; H. Wagner, 2005; G. Maldonado, 2002 y 2005, C. Pedone, 2002 y 2005; L. Bellote, 2005). Los sociólogos han analizado las redes transnacionales que crean los emigrantes y el efecto de la migración tanto en la sociedad de origen como la de acogida (B. Sánchez, 2004; S. López; D. Villamar 2004, A. Patiño y R. Bushi 2004; L. Queirolo, 2005). Otros trabajos revisan la historia reciente y la evolución de la emigración ecuatoriana en determinados destinos (J. J. Pujadas y J. Massal, 2002; L. Carpio 2003; P. Ponce 2004; T: Altamirano 2004; B. Gratton, 2005). Por su parte, los economistas han estudiado el impacto económico de la migración, tanto a nivel macro, en las cuentas nacionales, como micro, en determinadas comunidades o regiones receptoras de las remesas de los emigrantes (A. Falquez, 2004; A. Acosta, S. López y D. Villamar, 2004). Los estudios sobre la política migratoria del Estado ecuatoriano han sido más escasos (P. de la Vega y L. Tupac-Yupanqui, 2004). Especial interés para analizar las posibilidades de cooperación internacional en materia migratoria tienen los trabajos sobre codesarrollo (A. Cortés, 2004 y C. Giménez, 2005). Por último, el incremento de refugiados, desplazados e inmigrantes en el Ecuador ha llevado a que miembros de las organizaciones de derechos humanos estudien las normas internacionales que los protegen (P. Bernalcázar, 2004).

Con esta publicación se pretende incorporar en el debate sobre la emigración desde nuestro país, el aporte de los diplomáticos ecuatorianos, quienes, desde las misiones diplomáticas y consulares, deben, por un lado, brindar apoyo a los compatriotas que residen en el exterior y, por otro, impulsar el tema migratorio en la agenda internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.

El propósito fundamental de esta serie de artículos es el proporcionar recomendaciones a las autoridades nacionales sobre acciones y políticas que debe emprender el Estado ecuatoriano a fin de proteger de manera efectiva los derechos de sus emigrantes; señalar posibles vías de cooperación internacional en esta materia, y llamar la atención sobre la conveniencia de aprovechar de modo adecuado el potencial político, económico y cultural que le ofrece al país la existencia de importantes comunidades de ecuatorianos en los principales países industrializados.

Es pertinente destacar que los estudios realizados en los países industrializados sobre la migración desde la perspectiva de las ciencias

políticas o las relaciones internacionales, ponen el acento en los tipos de políticas migratorias adoptadas por los países de destino (restrictivas o permisivas), los intereses y percepciones que fundamentan dichas políticas, así como analizar el impacto que dichas políticas han tenido en controlar o no los flujos migratorios. Desde la perspectiva del Ecuador, el interés central se encuentra en determinar cómo dichas políticas afectan a la emigración ecuatoriana, y establecer el margen de acción que tiene el Estado ecuatoriano para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en los países de destino.

La mayoría de trabajos, en sus páginas iniciales, señalan los elementos económicos, sociales y psicológicos que han motivado la migración de ciudadanos ecuatorianos a distintos países de destino en diferentes etapas, y muy especialmente, a partir de 1998.

El trabajo de Leonardo Arízaga señala las principales acciones tomadas por el Estado, en especial a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en materia de Migración. Destaca la declaratoria de una “Política de Estado” establecida en el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior aprobado en 2001. Este Plan, elaborado por iniciativa de la Cancillería tras un amplio proceso de consulta con los organismos de la sociedad civil, plantea un programa integral de apoyo a los emigrantes y sus familias. Lamentablemente no ha sido aprobado su Plan Operativo por lo que su aplicación ha sido muy limitada. Otro instrumento importante señalado por Arízaga es el Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos para la migración. El autor señala deficiencias políticas, institucionales y normativas y propone alternativas de acción en política exterior en materia migratoria. Esas recomendaciones, en definitiva, pretenden que la política exterior del Ecuador asigne la debida prioridad al fenómeno migratorio, se tomen en cuenta exitosas experiencias desarrolladas por otros países de la región (ej: Perú) y se adopten un conjunto de acciones para la protección de los emigrantes ecuatorianos.

El desarrollo del derecho internacional en beneficio de los emigrantes, y la acción de la diplomacia ecuatoriana en el campo multilateral, son analizados por José Rosenberg, quien propone directivas para la elaboración de una política exterior para los migrantes (PEM). En su artículo, reconoce el destacado papel desempeñado por los representantes ecuatorianos en las Naciones Unidas, tanto en Ginebra como Nueva York, en la adopción de varias Resoluciones y convenios internacionales de protección a los migrantes, al mismo tiempo que señala la necesidad de hacer un trabajo de coordinación a nivel interno para la adopción de una política integral y coherente en la materia. A fin de

lograr que dicha política no sea meramente declarativa, destaca la necesidad de que el Estado asigne los recursos humanos y económicos necesarios a las instituciones encargadas de la ejecución de dicha política. A más de dar recomendaciones para mejorar la eficiencia del Ecuador en los organismos multilaterales, el autor plantea la conveniencia de impulsar una acción colectiva por parte de los países de origen de las principales comunidades de emigrantes, menciona como posibles socios regionales de dicha acción a México, Centroamérica, Colombia y Perú.

Ivonne Garcés analiza la evolución de la emigración ecuatoriana a los Estados Unidos, buscando identificar las causas de su impulso en determinados períodos (Crisis de la producción de los sombreros de paja toquilla en los cincuenta; guerra de Vietnam, a partir de 1966; vinculación con la Standard Fruit, en la década de los setenta; permisividad de las normas migratorias en Estados Unidos en los ochenta; y crisis económica del Ecuador a fines de los noventa). Garcés, sobre la base de estudios previos, identifica la región de procedencia de los emigrantes en los distintos períodos, su lugar de destino en los Estados Unidos, así como su composición por género, edad y formación. De igual manera resume la información existente tanto sobre los sectores laborales en que desarrollan su actividad los ecuatorianos, como su nivel de ingresos en comparación con otras comunidades hispanas. Al evaluar la política gubernamental en Ecuador en materia migratoria, Garcés afirma que ésta se dirige a paliar las consecuencias negativas de la migración y no a eliminar sus causas. Señala la ausencia de acciones específicas para promover el desarrollo socio-económico de las regiones de origen de los emigrantes, así como la falta de recursos económicos y humanos de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares de la Cancillería. Entre sus recomendaciones sugiere acuerdos con Estados Unidos para agilizar los procesos de deportación y profundizar la lucha contra los traficantes de personas; así como la adopción de una política de promoción de la cultura y los valores nacionales entre los emigrantes; y la adopción de posiciones conjuntas con los gobiernos de otros países de origen de los emigrantes en Estados Unidos, como Bolivia, Brasil, Colombia y Perú.

Una primera impresión sobre una de las emigraciones más recientes y, por tanto, menos estudiadas del Ecuador, la dirigida a Italia, nos aporta el trabajo de León Pablo Avilés. Según el autor, cerca de 100.000 ecuatorianos se han trasladado a dicho país desde fines de los noventa. La investigación realizada de modo directo entre los migrantes en Génova, si bien es una muestra muy reducida, tendería a con-

firmar los datos obtenidos en otras encuestas recientes sobre el nivel de instrucción y género de los emigrantes. El 61% de los encuestados tendría un nivel medio de instrucción, un 20% nivel superior y un 19% instrucción primaria. El 59% son mujeres, el 31% hombres y el 10% menores. Anotando las dificultades para hacer un estimado, el autor señala que el 40% de los emigrantes cuentan con permisos de trabajo, mientras que el 60% se encuentran en situación irregular. El artículo contiene información preliminar sobre procedencia, sectores laborales, así como una descripción de la normativa legal italiana para los emigrantes y las dificultades que afrontan los ecuatorianos para regularizar su situación. El autor propone la suscripción de varios convenios entre Ecuador e Italia para mejorar la situación de los emigrantes en ese país y facilitar la inmigración legal; facilitar el intercambio cultural y educativo; propiciar la cooperación técnica y económica de Italia a las regiones de origen de los emigrantes, y reconocimiento de licencias de conducir, lo que beneficiaría a nuestros compatriotas por la demanda de chóferes existente. Adicionalmente, sugiere acciones en beneficio de los emigrantes que podrían ser adoptadas por IESS, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Comercio Exterior, Registro Civil y Policía Nacional, así como el fortalecimiento de los servicios consulares en Italia.

Gabriela Troya nos introduce a la política migratoria de la Unión Europea y su impacto para Ecuador. Una breve reseña sobre aspectos teóricos de la migración permite poner el estudio de dicho fenómeno en el contexto de los estudios de las ciencias sociales. El trabajo analiza la evolución de la construcción de una política comunitaria migratoria, iniciada en el Tratado de Ámsterdam de 1999; con desarrollos significativos en Tampere, ese mismo año; el Plan relativo a una política común sobre migración ilegal (2001); la publicación de un Libro Verde sobre ese mismo tema (2002); la Directiva de 2003 que consagra el derecho de obtener permiso de residencia a los inmigrantes que se encuentren 5 años en territorio europeo; el Programa de ayuda a terceros países adoptado por la Comisión en 2003; y el Programa ANEAS, de cooperación técnica y financiera para terceros países en materia de migración y asilo, adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo Europeos. Troya plantea acciones específicas para que el Ecuador aproveche plenamente las posibilidades de que ofrecen, tanto el Programa ANEAS como otros mecanismos de cooperación dirigidos de modo específico a nuestra región y país. Concluye el trabajo con recomendaciones sobre acciones que puede emprender la Cancillería ecuatoriana en beneficio de los emigrantes en Europa.

Las remesas de dinero enviadas al país por los emigrantes ecuatorianos bordearon, en 2004, los 1.600 millones de dólares, suma superada solamente por las exportaciones de petróleo. Marisol Nieto analiza este fenómeno. A fin de contar con información de una fuente primaria, la autora realizó una encuesta entre los usuarios del Consulado del Ecuador en Nueva York, obteniendo datos sobre frecuencia, monto y destino de las remesas, métodos de envío, características de los emigrantes -tiempo de residencia, edad, género, etc.- Sobre la base de los resultados obtenidos en la encuesta, la autora propone recomendaciones tendientes a propiciar la canalización de esas remesas a fines productivos, con sugerencias destinadas al Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades estatales.

Tras revisar el marco legal que regula la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia migratoria, Agustín Fornell plantea que la comunidad ecuatoriana en el exterior se ha convertido en un nuevo sujeto creador de opinión pública que debe ser tomado en cuenta en la elaboración de la política exterior del Ecuador. El autor realiza una síntesis de los aportes teóricos sobre las vinculaciones entre política exterior y opinión pública, y plantea la implementación de un plan piloto de correo directo entre la Cancillería y la comunidad de emigrantes como herramienta de política exterior. El objetivo de dicha herramienta sería el articular a los emigrantes ecuatorianos como sujetos de opinión pública para que influyan sobre determinados hechos tanto en su país de residencia como en Ecuador. En definitiva, la propuesta tiende a que Ecuador aproveche lo que Joseph Nye ha llamado “poder blando” que le otorga su comunidad de emigrantes.

CONCLUSIONES

Los trabajos presentados en este volumen tratan, como hemos visto, de distintos aspectos de nuestra migración, teniendo como eje común la acción que sobre ellos ejerce, o no, el Estado ecuatoriano a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores. De su lectura y las recomendaciones formuladas por los autores, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Es impostergable la elaboración y ejecución de una política integral del Estado ecuatoriano en relación con el fenómeno migratorio, para lo que se requiere la creación de una instancia institucional desde donde ésta pueda desarrollarse;

- Deben impulsarse y perfeccionarse los intentos realizados hasta ahora para desarrollar una política migratoria (para citar apenas algunos ejemplos: el Plan Nacional para ecuatorianos en el exterior carece de Plan Operativo; el Fondo de Ayuda al emigrante nunca fue ejecutado; la Ley de Apoyo integral a los emigrantes aún no es aprobada por el Congreso.);
- Es recomendable la armonización de la legislación interna con las normas internacionales en materia migratoria y el irrestricto respeto de los derechos de los inmigrantes en Ecuador a fin de poder defender, con coherencia, los derechos de los emigrantes ecuatorianos;
- La política migratoria se ha dejado prácticamente en manos de la Cancillería, sin que otros Ministerios, cuya acción es fundamental para el apoyo a las familias de los emigrantes, desarrollen políticas y programas de envergadura (Por ej.: Educación y Cultura, Bienestar Social, Vivienda, etc.);
- No se ha dotado a los organismos encargados de la atención a los emigrantes (básicamente Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares de Cancillería y misiones diplomáticas y consulares en el exterior), de los recursos económicos y humanos necesarios para que desarrollen además su labor;
- La acción diplomática del Ecuador, tanto bilateral como multilateral, no releja que la migración figure como un tema prioritario de su política exterior. Las acciones, tanto a favor del desarrollo del derecho internacional de los emigrantes, como en apoyo de los emigrantes y sus familias, han descansado en la iniciativa y buena disposición de los funcionarios a cargo de misiones diplomáticas o consulares específicas;
- Existe un potencial de acción conjunta con otros países emisores de emigración que debe ser aprovechado, tanto a nivel regional (andino, comunidad sudamericana, Grupo de Río, OEA) como universal (ONU, OIM, OIT, etc.);
- El tema migratorio debe ocupar un lugar privilegiado en la agenda bilateral con los gobiernos de los países de destino (principalmente Estados Unidos, España, Italia y Unión Europea);
- Es necesario realizar un esfuerzo para aprovechar a plenitud las oportunidades de cooperación técnica y financiera que ofrecen las fuentes bilaterales y multilaterales;

Como coordinador de este esfuerzo, debo agradecer la dedicación y empeño puesto por los autores en la preparación de sus traba-

jos, así como el de los tutores que le orientaron. Confiamos en que los trabajos aquí publicados constituyan un aporte para el debate académico sobre los temas de la emigración y, muy especialmente, proporcionen elementos para que las autoridades nacionales amplíen su acción en beneficio de los miles de compatriotas que han debido abandonar el país, y de las familias que dejan en Ecuador. La carta del niño de 6 años que se publica tras esta Introducción ilustra, mejor que cualquier trabajo académico, la dimensión del desarraigo que padecen las familias emigrantes.

Quito, marzo de 2005

Javier Ponce Leiva

Embajador,

Coordinador del PRADI

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto, López, Susana y Villamar, David,
(2004) “Ecuador: Oportunidades y amenazas económicas de la emigración”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Altamirano, Teófilo,
(2004) “Perú y Ecuador: nuevos países de emigración”, en Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia Editor, *Globalización, Migración y Derechos Humanos*, Quito: UASB – PADH, Unión Europea, COSUDE, Abya Yala.
- Belote, Linda,
(2005) “¿Qué hacen 2000 Saraguros en Estados Unidos y España?”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Benalcázar, Patricio,
(2004) “Feminización de las migraciones”, en Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia Editor, *Globalización, Migración y Derechos Humanos*, Quito: UASB – PADH, Unión Europea, COSUDE, Abya Yala.
- Camacho, Gloria,
(2004) “Feminización de las migraciones en Ecuador”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Carpio A., Luis,
(2003) *Migrantes*, Cañar: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Núcleo del Cañar, Fondo Editorial CCE.

- Cortés, Almudena
 (2005) “La experiencia del codesarrollo Ecuador – España”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- De La Vega, Pablo y Tupac – Yupanqui, Luis,
 (2004) “Elementos para una política migratoria”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Falquez, Andrés
 (2004) “Consecuencias de las remesas y emigración a España”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Giménez, Carlos,
 (2005) “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Gratton, Brian,
 (2005) “Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿Modelo o aberración?”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Herrera, Gioconda,
 (2004) “Violencia estructural y migración: las instituciones sociales en España”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Hidalgo, Francisco y Jiménez, Ana Lucía,
 (2004) “Una comunidad indígena que emigró a Madrid”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Logomarsino, Francesca,
 (2005) “Familia y Migraciones. Una relación compleja”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- López, Susana y Villamar David,
 (2004) “El proceso emigratorio en el Sur de Quito”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Maldonado, Gina
 (2002), “El pasado y el presente de los mindalaes y emigrantes Otavalo”, en *Revista Iconos # 14*, agosto, Quito: FLACSO – Ecuador.
- Maldonado, Gina,
 (2005) “Migración y movimiento de identificaciones de los jóvenes kichwa – otavalos”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Patiño, Agustín y Bushi, Ruth,
 (2004) “Efectos de la emigración en Cotopaxi”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

- Patiño, Marisol,
(2004) “El fenómeno social de la migración internacional”, en Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia Editor, *Globalización, Migración y Derechos Humanos*, Quito: UASB – PADH, Unión Europea, COSUDE, Abya Yala.
- Pedone, Claudia
(2002) “Las representaciones sociales en torno a la inmigración ecuatoriana a España”, en *Revista Iconos # 14*, agosto, Quito: FLACSO – Ecuador.
- Pedone, Claudia,
(2005) “Los/as hijos/as de las familias ecuatorianas y su inserción en el ámbito educativo catalán”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Ponce, Pilar,
(2004) “La Inmigración ecuatoriana en España: Nuevas Vidas, Nuevos Problemas”, ponencia presentada en el Congreso de la AEA, Murcia, Universidad Complutense de Madrid.
- Pujadas Joan y Massal Julie
(2002) “Migraciones ecuatorianas a España: procesos de inserción y claroscuros” en *Revista Iconos # 14*, agosto, Quito: FLACSO – Ecuador.
- Queirolo, Luca,
(2005) “Más allá de la doble ausencia. Percepciones de ciudadanía y trayectorias juveniles entre los ecuatorianos en Génova”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.
- Sánchez, Betty,
(2004) “El impacto de la emigración en Loja”, en Francisco Hidalgo Editor, *Migraciones. Un juego con cartas marcadas*, Quito: Ediciones Abya Yala, ILDIS – FES, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Wagner, Heike,
(2005) “De aquí te vas con otra mentalidad: mujeres ecuatorianas en España”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Migración, Transnacionalismo e Identidades*, Quito 17 - 19 de Enero, FLACSO – Sede Ecuador.

Ojo público/ Mi abuelita

Erick Almache

6 Años, Escuela 10 de Agosto, Centro Histórico, Quito

LE HARÍA JOVEN Y CON EL PELO RUBIO

Yo vivo con mi abuelita Rosa desde que mi mami se fue a España. Pero yo creo que siempre he vivido con mi abuelita porquw no me acuerdo cuando vivía con mi mami.

Mi abuelita es viejita y a veces es mala; pero también es buena. Con ella me gusta estar porque siempre me da de comer sopa y arroz . Ella me enseñó a barrer, a lavar platos y a trapear, pero nada más...

Las abuelitas existen porque Diosito les dio la vida para que nos den de comer y nops cuiden, pero a mí me gusta más que cuenten cuentos, como el de la Blanca Nieves.

Cuando sea grande ya no quiero vivir con mi abuelita... o mejor sí para darle plata. Y yo voy a ser militar, porque a mí me gusta jugar a la guerra y con la plata de ahí le voy a comprar un reloj para la sla, unos vestidos y le haría joven con el pelo rubio.

A mí ahora me gusta más vivir con mi abuelita, no sé con mi mami... porque mi abuelita es bien buena y cuando no tenemos clases nos hace dormir en el cuarto de ella. Yo nunca le e visto llorar porque es valiente como los militares.

Mi abuelita sabe hablar con Dios cuando llueve granizo y también le pide que nos dé comida. Pero mi abuelita no tiene poderes mágicos sino ella podría hacer aparecer un chanco o traerle a mi mami.

Cuando mi mami venga a a tener una casa y no vamos a ir a vivir allá con mis cuatro ñañas, pero no con mi abuelita. A mí me da pena.

LA POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO HACIA LOS EMIGRANTES NACIONALES

Leonardo Arízaga Schmeigel

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio ha irrumpido en la realidad nacional con una inusitada fuerza en los últimos años. Se estima que alrededor de un millón y medio de ecuatorianos viven en el exterior, ante todo en Estados Unidos y Europa. En consecuencia, cerca del 10% de la población se encuentra fuera del país¹. Ello no obstante, ha sido escrito muy poco en torno a la materia y menos aún sobre la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales (adelante me referiré a esta política como la política de emigrantes).

Esta monografía trata de suplir, de alguna manera, este vacío y se refiere justamente a esa política.

En los últimos años la migración se ha dado no sólo del campo a la ciudad sino ante todo del país hacia el exterior. El presente trabajo aborda las diferentes facetas de este proceso migratorio que contiene un sinnúmero de causas, riesgos, costos, limitaciones y oportunidades. La política de emigrantes es la herramienta a través del cual el Estado ecuatoriano está presente en todo este proceso.

REVISIÓN DE LA LITERATURA ACADÉMICA

Al inicio de esta monografía es necesario diferenciar entre migración voluntaria y forzada. La migración ecuatoriana es voluntaria -no forzada por desastres naturales o una guerra interna-.

Al efectuar una revisión de la literatura académica se puede constatar que el estudio de la migración es relativamente nuevo y que la migración es un fenómeno complejo.

Como se desprende de la literatura existente, el análisis académico en materia migratoria no es uniforme.

Carolina B. Bretell y James F. Hollifield (2000:2) consideran que el interés de las ciencias sociales en la migración internacional fluctúa dependiendo de su importancia en un momento dado.

Según estos dos autores, existe una enorme variedad de teorías en torno a la migración lo que ha motivado que muchas son limitadas, ineficientes, se duplican, etc. Las teorías tienen básicamente dos vertientes, la una “top down” que abordan políticas migratorias y las fuerzas del mercado y la otra que “botton up” que se aproximan al individuo y a la familia del migrante(Bretell, Hollifield 2000:3).

Bretell y Hollifield señalan que los historiadores se preguntan quién, cuándo y por qué emigran las personas; los antropólogos están interesados en comparaciones culturales que permiten generalizaciones a través del tiempo y el espacio; los sociólogos se preguntan por qué se produce la migración y cómo se mantiene en el tiempo. Para ellos la relación social es central y su análisis se enfoca en los países receptores de la migración; para los especialistas en demografía la pregunta central es la naturaleza del cambio poblacional –su patrón y dirección-; para los economistas el tema de la selectividad del emigrante es fundamental (obreros calificados vs. refugiados); las ciencias políticas examinan el papel del Estado Nación en el control de los flujos migratorios, el impacto que esta migración tiene en la soberanía, la política exterior y seguridad nacional; los abogados tienen enfoques micro y macro (Bretell, Hollifield 2000:4-11).

Sólo recientemente - según James F. Hollifield - la migración ha sido objeto de estudio por académicos que orientan sus trabajos a la ciencia política. Tradicionalmente esta materia ha sido estudiada más por economistas y sociólogos. (Hollifield, 2000:3).

Los siguientes temas han sido y siguen siendo de especial interés para los académicos en la materia: causas de la migración, costos de la migración, riesgos de la migración, control migratorio, flujos migratorios, integración (regularización e inclusión), las políticas transnaciona-

les (es decir el vínculo con el país de origen), y los efectos políticos de la migración.

Como bien lo señala Arístide R. Zollberg, la migración es un proceso. A lo largo de esta monografía podremos constatar que eso es así. El mismo autor señala que la mayoría de países tienen fronteras cerradas y que permiten el ingreso a quienes obtienen permisos de trabajo, asilo o quienes logran ingresar por medio de la unificación familiar (Zollberg, 2000:5).

J. Hollifield considera tres factores relevantes en materia migratoria: el control, la seguridad y la inclusión (2000:4) Estos son temas de particular interés para los emigrantes ecuatorianos razón por la cual abordaré – más adelante -esa temática con más detalle.

El mismo autor señala que la migración debe ser vista como una función de fuerzas económicas, redes y derechos. Juzga que la migración ha generado una crisis política en los países en desarrollo y en los países desarrollados; señala que el control que tiene un Estado para detener la migración es incuestionable pero al mismo tiempo y en ciertas ocasiones no lo hace; se refiere a las razones porque emigra una persona, es decir por necesidad, por demanda, por oferta (dimensión económica) o debido a aspectos sociales tales como vinculaciones o redes a las que pertenecen los emigrantes, etc.; y, resalta la importancia de la dimensión política al analizar las políticas de control, seguridad nacional y ciudadanía (Hollifield, 2000:10-55).

Como veremos más adelante, estos conceptos revisten especial interés. Las fuerzas económicas y las redes son factores decisivos que motivan la migración. Por otro lado, las políticas de control, seguridad nacional y ciudadanía inciden de manera directa en la vida del emigrante ecuatoriano cuando llega a los países de destino. La política de emigrantes debe, en consecuencia, velar en todas estas circunstancias por los derechos de los ecuatorianos quienes deben saber que cuentan con el respaldo del Estado ecuatoriano.

Otros tratadistas, en cambio, consideran que la migración constituye una amenaza a la estabilidad y seguridad internacionales. Weimer habla de desestabilización política en caso de migraciones masivas; Huntington considera que la falta de control de sus fronteras constituye el mayor riesgo para la seguridad de los Estados Unidos; y Schlesinger sostiene que la migración constituye una amenaza por la posibilidad de “desunir” a la sociedad norteamericana (op.cit.:8).

Los tres autores mencionados en el párrafo anterior – y que son analizados por James F. Hollifield en su artículo “The Politics of International Migration.- How Can We Bring the State Back In?” - tienen una

postura demasiado crítica hacia el emigrante. Considero que estos autores y otros deben analizar el complejo fenómeno migratorio de manera integral. Es necesario tener presente que los emigrantes, en general, y los emigrantes ecuatorianos, en particular, aportan con su trabajo al bienestar de los países industrializados y por ende a su progreso. De igual manera, creo que el emigrante ecuatoriano no constituye peligro alguno para la seguridad de los países de destino. Los académicos deben, en consecuencia, tener mucho cuidado de no fomentar prejuicios ni conductas xenófobas.

Es conveniente recordar, asimismo, que los países receptores de migración también generaron, en su momento, migración hacia nuestras sociedades por conflictos políticos, económicos, sociales, etc. y estos emigrantes encontraron en nuestros países un entorno favorable para su trabajo y para sus familias.

Como veremos más adelante, la política exterior ecuatoriana debe manifestar a los países de destino, que el emigrante ecuatoriano aporta al crecimiento económico de esos países y que no constituye riesgo alguno para esas sociedades.

Queda claro, entonces, que existen diversas disciplinas académicas que estudian la migración y numerosos enfoques sobre la materia.

La política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales – política de emigrantes-, sus principios, acciones y objetivos

La migración internacional es un proceso que -según Arístide R. Zolberg- conlleva no sólo una “reubicación física sino un cambio de jurisdicción de un Estado a otro y eventualmente también un cambio de membresía de una comunidad política a otra. Ambos aspectos del proceso, emigración e inmigración, frecuentemente motivan una preocupación pública y provocan una contienda en y entre Estados” (2000:3).

Además, es necesario tener presente que la migración es un fenómeno complejo que requiere un enfoque integral. Es un fenómeno complejo porque incluye aspectos de índole legal, laboral, social, comercial, cultural, delictivo –trata de personas (coyoterismo)-, entre otros y porque incide de manera directa en las relaciones entre el Estado de origen y el Estado de destino.

No cabe duda que todo Estado, el Ecuador entre ellos, tiene el derecho de elaborar y poner en ejecución las leyes, reglamentos y demás disposiciones que considere necesario para proteger los intereses de sus nacionales, siempre y cuando éstos sean conformes con el dere-

cho internacional y no menoscaben la relación bilateral entre Estados.

Teniendo en cuenta lo mencionado en los tres párrafos precedentes, me referiré a la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales.

Desde el 2001 las acciones gubernamentales respecto al fenómeno migratorio “adquieren un carácter de Política de Estado”². Esto ha sido reiterado por el Gobierno que dirige el Presidente Lucio Gutiérrez. Es menester que lo anterior no sea sólo un pronunciamiento del Estado ecuatoriano sino que se constituya en una política aplicada de manera permanente.

Los siguientes principios deben guiar la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes:

- La igualdad jurídica de los Estados.
- La no intervención en los asuntos internos de otros Estados.
- El fiel cumplimiento de los tratados internacionales.
- La obligación de los Estados de cooperar entre sí.
- La solidaridad y tolerancia.
- La eliminación de todas formas de discriminación.
- La protección de la dignidad humana y la protección de los derechos humanos.
- La protección de las garantías individuales de los emigrantes tales como el derecho a la residencia y al empleo, la libertad de circulación, la protección social, la reunificación familiar, entre otros.
- El principio de responsabilidad compartida en materia migratoria.

Es menester que estos principios sean tomados en cuenta por el Estado ecuatoriano en las medidas y acciones que adopta en materia migratoria.

El Servicio Exterior Ecuatoriano debe cumplir una labor de singular importancia en la materia. El artículo 63 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE) establece que, entre las funciones principales de las Oficinas Consulares, está:

“b) Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses de la República y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por la Ley, los tratados y el derechos internacional”.

Este mandato de la ley es muy amplio. En consecuencia, los representantes del Estado ecuatoriano tienen la obligación de proteger a los emigrantes ecuatorianos, defendiendo sus derechos, atendiendo sus requerimientos, prestando su contingente para resolver sus problemas y constituyéndose en nexo con la colonia y de ésta con nuestro país.

Las acciones de la política de emigrantes se recogen de manera resumida pero de manera muy clara en el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior. Este Plan “tiene por finalidad establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, de tal modo que, a través de un conjunto de acciones que de él se deriven; el Estado garantice sus derechos ciudadanos en cualquier lugar del mundo donde ellos estén, promueva su reincorporación dinámica al desarrollo nacional, asista a sus familias residentes en el país, genere programas de documentación y de protección frente al tráfico de personas, facilite la reunificación familiar, establezca convenios con los países receptores, facilite la inversión productiva de sus ahorros en el territorio nacional e incorpore los conocimientos adquiridos en el exterior por los migrantes para beneficio de la sociedad y la cultura nacionales”³.

Como he señalado previamente, la migración es un proceso. En consecuencia, la política de emigrantes tiene que estar presente en todo el proceso. El Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior – al que me referiré con más detalle en el capítulo V aborda en buena medida los diversos aspectos de este proceso razón por la cual es menester que éste sea ejecutado de manera cabal. Para ello, la política exterior sobre emigrantes desempeña un papel de singular trascendencia.

Como veremos con posterioridad, la política exterior sobre emigrantes es un componente fundamental de la política de emigrantes. Sin la una la otra no puede existir. Eso no quiere decir que la política exterior sobre emigrantes abarca toda la política de emigrantes – que tiene numerosos componentes internos – sino que constituye un aspecto fundamental del mismo que puede incidir, además, de manera decisiva en su éxito o fracaso.

En los capítulos II, III, V y VI verifico como en la práctica se aplica la política de emigrantes y la política exterior sobre emigrantes.

El objetivo primordial de la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales –política de emigrantes- consiste en respetar y hacer respetar los derechos y garantías que tienen todos los ecuatorianos y que están determinados por la Constitución y leyes de la República y por los instrumentos internacionales vigentes. Las ac-

ciones que adopta el Estado ecuatoriano, que se deben regir por los principios previamente enumerados, tienen como finalidad cumplir con este objetivo.

LAS CAUSAS Y COSTOS DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA

En la actualidad se estima que existen aproximadamente 175 millones de migrantes en todo el mundo⁴. Esta cifra incluye a emigrantes legales e ilegales, refugiados, desplazados y sus respectivas familias.

En este capítulo describiré las causas de la reciente migración ecuatoriana – la crisis en el Ecuador y las *ventajas* de los países receptores –; la preferencia de ir a España y no como en años anteriores a Estados Unidos; y los altos costos que también tiene, especialmente a nivel interno, la migración.

Me referiré, de manera particular, a varios autores que han estudiado el tema de las causas de la migración y de sus costos.

En vista de que la migración es un proceso, la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales –política de emigrantes– ha tenido que llevar a cabo numerosas acciones en las diferentes fases del proceso. Mencionaré, asimismo, algunas de estas acciones.

La política de emigrantes debe tener presente estas causas y costos al tiempo que debe reforzar las acciones y presencia del Estado ecuatoriano en los países de destino donde viven más emigrantes de nuestro país. En esto último, la política de emigrantes juega un papel principal como veremos más adelante.

Causas de la reciente migración ecuatoriana

Emilio Gómez Ciriano, esgrime las siguientes razones que motivaron la migración ecuatoriana de los últimos años: inestabilidad política, nueve gobiernos en 20 años, dos conflictos bélicos con el Perú, nueve acuerdos con el FMI, políticas de ajuste económico, tres levantamientos indígenas, alto índice de pobreza, elevada deuda externa, bajos salarios, crisis del sistema financiero, alto costo de vida, y falta de fe en los gobernantes (Gómez Ciriano, 2001:4).

Por su parte, Alba Goycochea y Franklin Ramírez identifican tres crisis paralelas: económica, político-institucional y social para explicar la migración masiva de ecuatorianos en los últimos años. Detallan los siguientes hechos: fenómeno del Niño, crisis financiera internacional, reducción de los flujos de capitales, peso la deuda externa, política económica de los gobiernos, corrupción de los bancos, crisis de represen-

tatividad, reducción del gasto social –salud, educación, desarrollo en general-, aumento de la pobreza, desigualdad social, incertidumbre en los planes de vida de la gente, etc.(Goycochea, Ramírez,2002:34-35).

La crisis sin precedentes acaecida en nuestro país en los últimos años limitó las posibilidades de empleo y progreso, empobreció a la población y deterioró su nivel de vida. Ante ese escenario, muchos ecuatorianos optaron por la migración sin necesariamente estar conscientes de los costos y riesgos que ésta conlleva. Una persona usualmente no migra si tiene una buena situación económica y posibilidades de prosperar en su país.

Muchos emigrantes ecuatorianos tomaron la decisión de migrar por necesidad y por la oportunidad que avizoraron de progresar en otros lugares.

Considero, además, que Alba Goicoechea y Franklin Ramírez⁵ efectúan un interesante análisis de otras motivaciones que han impulsado a muchos migrantes a abandonar el país. Estos autores efectúan un análisis del migrante imaginario -los medios de comunicación, los relatos de amigos y familiares, entre otros factores, crean un imaginario que motivan a una persona a migrar-. Es una apreciación subjetiva que conlleva la ilusión por lograr una nueva vida llena de satisfacciones en otro país.

Por otro lado se refieren a la migración como un proceso familiar y social. Muchas veces la influencia de la familia motiva la migración. Las familias gestionan la salida, deciden quién va, cuándo y cómo debe migrar, suministra recursos materiales, realiza *inversiones afectivas*, constituye un soporte y un mecanismo de solidaridad y confianza.

Los autores mencionan, además, la importancia que tiene la conformación de redes sociales. Estas redes sociales permiten pensar en la aparición de espacios transnacionales – que vinculan de manera permanente las comunidades de destino y origen-. Los riesgos de traslado, los costos de asentamiento, la búsqueda de empleo, la inserción laboral, el contacto con la comunidad de origen, entre otros aspectos, descansa en un sistema de redes. Se podría hablar de *comunidades transnacionales* que facilitan la inserción en el país de destino.

Hemos identificado entonces las causas para migrar. La reciente migración ecuatoriana, que tiene motivaciones personales muy diferentes, incluye una amplia gama de la población que aspira progresar, que hace uso de las redes sociales y que viven en muchos casos, en la informalidad.

En los párrafos precedentes he recogido las apreciaciones de diversos autores relacionados con el incremento sustantivo de la migra-

ción ecuatoriana acaecida en los últimos años. A continuación, me referiré brevemente a las razones por las que ésta migración se ha dirigido – en los últimos años - hacia España y no hacia los Estados Unidos de Norteamérica como usualmente sucedía.

Preferencia por ir a España y no a EE.UU

Según Emilio Gómez Ciriano (2001:4-6), la migración se dirigió a España por varios factores: difícil ingreso a los EE.UU. y su alto costo, posibilidad de viajar sin visa a algunos países europeos, libre circulación en los países Schengen, las posibilidades que se dan para la regularización, el mismo idioma, etc.

A esto se suma la prosperidad española, los altos sueldos en ese país –que permite el envío de remesas-, la posibilidad de reunificación familiar, etc. Menciona, además, tres elementos que favorecen la migración a España: el Convenio de Doble Nacionalidad, el Canje de Notas de 1963 y los artículos 17 a 28 del Código Civil Español.

Para otro autor - Brad Jokisch (2001:1-3,10) - Estados Unidos ha dejado de ser atractivo y España se ha convertido en el nuevo destino de los migrantes ecuatorianos. Según este autor, el viaje a EE.UU. de quienes quieren migrar de forma irregular es sumamente peligroso, toma más de un mes y está ligado con el pago de una fuerte deuda al coyotero.

A más de lo mencionado, el atractivo por ir a España obedece a los acuerdos bilaterales existentes; la demanda de mano de obra no calificada - con preferencia femenina - y las redes de emigrantes que facilitan esta migración. Cabe recordar, además, que en un momento dado no se necesitaba visa para viajar a España.

No cabe duda que entre 1997-2002 se desarrolló una verdadera migración masiva desde Ecuador hacia los países europeos. Con una presencia de 250.000 ecuatorianos, aproximadamente, en España, y de 80.000 ecuatorianos, aproximadamente, en Italia, en el año 2002. Ello no obstante, es necesario tener presente que el “destino principal de la migración ecuatoriana ha sido y continúa siendo los Estados Unidos de América, en donde se encuentra la mayor concentración ecuatoriana en el exterior: las cifras estimativas sobre las colectividades ecuatorianas en los Estados Unidos, sitúan su número entre 700.000 y 1.000.000 de personas” (Morales, 2002:3).

Costos de la migración

Los costos de la migración pueden ser numerosos y graves tanto para el individuo como para su lugar de origen.

Brad Jokisch detalla los siguientes aspectos: pérdida de residentes en las comunidades; el deterioro social trae como resultado otros males; la descomposición familiar, causada por una larga separación de la familia, y en algunos casos el abandono; el cuidado de miles de niños por parte de la familia ampliada o sustitutos de los padres, lo cual ha aumentado el abandono escolar y la apatía del estudiante; los intentos fallidos han hundido aún más en la pobreza a quienes han tratado de migrar; los usureros (*chulqueros*) y coyoteros han permitido a unos pocos explotar a miles de familias migrantes (Jokisch, 2001: 27-29).

No hay que olvidar que la migración va acompañada por el denominado “circuito ilegal o paralegal” integrado por usureros, coyoteros, tramitadores y algunas agencias de viajes quienes generan temores en el migrante (Goicoechea, Ramírez, 2002: 42).

Las asociaciones de apoyo a los emigrantes asesora y facilita a los emigrantes a resolver muchos de estos problemas. El tema de trata de personas y el tráfico ilícito de emigrantes o cruce clandestino de fronteras empero, requiere necesariamente de una acción del Estado ecuatoriano no sólo porque se trata de organizaciones delictivas peligrosas sino también por la gravedad del delito en que se incurre.

Campos de acción de la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales

La migración masiva de ecuatorianos al exterior motivó que la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales se convirtiera en una política de Estado y en una de las principales responsabilidades de los Gobiernos de turno.

De igual manera, los efectos de la migración en la vida nacional han sido considerables y significativos.

La política migratoria ha generado muchos nuevos campos de acción para afrontar esta nueva realidad.

En vista de que son tantos, me permito enumerar los que considero más importantes⁶:

- En el frente externo
 - La necesidad de negociar convenios con los países con mayor migración ecuatoriana (España e Italia).
 - Auspiciar resoluciones en foros internacionales destinados a proteger al emigrante.
 - Constatación del cumplimiento de los compromisos internacionales por parte de los países con mayor migración ecuatoriana.
 - El canje de deuda externa por proyectos que beneficien regiones con alto índice de migración.
 - Organización más efectiva de las colonias ecuatorianas.
 - Gestiones destinadas a lograr la regularización de emigrantes ilegales y la generación de condiciones laborales estables y justas.

- En el frente interno
 - El aumento en las penas a traficantes de personas –coyoterismo-.
 - La investigación de agencias de viajes y demás instituciones que fomentan la migración ilegal.
 - Utilización de las remesas en actividades productivas (microempresas que generan empleo); y, entre otros,
 - concienciar a la población sobre el riesgo de la migración ilegal *bis a bis* la migración legal⁷.

Con el objeto de que la política de emigrantes sea más eficaz, la Cancillería ecuatoriana ha tomado los siguientes pasos:

- La reorganización institucional de la Cancillería al crear la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares y nuevas Direcciones Generales.
- La creación de consulados rentados en Valencia y Murcia en España; Génova y Milán en Italia, entre otros.
- El incremento del personal consular en Madrid y otras Oficinas Consulares.
- Mayores seguridades en la expedición de documentos de viaje y emisión de visas por parte del Estado ecuatoriano.

- Gestiones encaminadas para suscribir acuerdos con Universidades, ONG's y demás instituciones que puedan proporcionar asesoría legal a los emigrantes ecuatorianos en el exterior.
- La intensificación de gestiones para proteger los derechos de los emigrantes ilegales.
- La elaboración del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior.
- Un trabajo más estrecho con la Organización Internacional para las Migraciones, con la que se ha suscrito una "Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)", el 7 de febrero de 2002, para la prestación de asistencia técnica para la ejecución del "Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios"; y el "Convenio de Ejecución entre el Gobierno de la República del Ecuador y la OIM relativo al proyecto para el Funcionamiento de la Unidad de Selección de Migrantes en el marco de la ejecución de Acuerdos sobre Flujos Migratorios", suscrito el 2 de julio de 2002 (Ibíd).

En los capítulos VI y VII analizaré como mejorar estos campos de acción de la política de emigrantes.

Muchas de las acciones enumeradas en la última sección - relacionadas a la Cancillería ecuatoriana - se han producido como una reacción a los urgentes requerimientos en la materia. Convendría, a futuro, prever que pasos se deben dar, de preferencia, en el marco de un proceso planificado para que las acciones sean permanentes y efectivas. La elaboración de un Libro Blanco en la materia, debidamente consultado con la sociedad civil, podría ser una opción para ello⁸.

LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL QUE REGULA LA MIGRACIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

El Ecuador y los demás miembros de la comunidad internacional tienen la obligación de promover y proteger eficazmente los derechos humanos fundamentales de todos los emigrantes, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás los instrumentos internacionales pertinentes, entre los que conviene destacar los Pactos internacionales de derechos humanos; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; entre otros.

A continuación me referiré a la normativa internacional de carácter multilateral para luego abordar la normativa que tiene un carácter bilateral. Terminaré este capítulo con la normativa nacional en la materia. Por la importancia que reviste el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, me referiré a éste de manera más detallada en el capítulo V de la presente monografía.

Uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes en materia migratoria, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990. El Ecuador se adhirió a esta Convención el 5 de febrero del 2002. Este instrumento internacional entró en vigencia el 1 de julio de 2003.

Esta Convención tiene como fin garantizar la plena y efectiva protección de los derechos humanos de los emigrantes y articula un régimen de protección para ello. Su objetivo es que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica.

La Convención es aplicable a “todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual”. (Art. 2)

La Convención es el instrumento jurídico internacional más exhaustivo en la materia, en vista de que define toda una serie de derechos de los trabajadores emigrantes y de sus familiares.

La Convención reconoce que los trabajadores emigrantes deben gozar de los derechos humanos básicos; reconoce la realidad de explotación y abuso que experimentan muchos trabajadores emigrantes y les brinda protección; exhorta a los Estados a unir esfuerzos para encarar las cuestiones migratorias y se refiere a las responsabilidades que tienen los países de origen, tránsito y destino en la materia.

Establece, además, un Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para observar la aplicación de la Convención. El doctor Francisco Carrión Mena, Embajador del Ecuador en España, es miembro, a título personal, de este Comité.

El Ecuador como Estado Miembro de la Convención debe respetar y hacer respetar el contenido de la misma al tiempo que debe hacer uso de su contenido para velar por los derechos de los emigrantes ecuatorianos residentes en el exterior.

Para aplicar la indicada Convención en el Ecuador, es necesario armonizar nuestra legislación nacional en la materia, promover la adhesión de los países de destino de la migración ecuatoriana al mismo, ejecutar programas que se enmarquen en las disposiciones del Convenio y, entre otros asuntos, impulsar su contenido en los foros internacionales (Valencia, 2004:16-19).

Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – Convención de Palermo - tiene como propósito “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” (Art.1). Esta Convención entró en vigor el día 29 de septiembre de 2003.

Este instrumento internacional fue elaborado para que los Estados puedan combatir, en todos sus frentes, a la delincuencia a nivel mundial. La Convención consta de 41 artículos que incluyen normas de extradición, asistencia judicial, cooperación entre Estados, investigaciones conjuntas, respetando la soberanía de los Estados.

Los tres Protocolos Adicionales a la Convención son los siguientes:

- Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.
- Protocolo contra el tráfico y producción ilícita de armas de fuego, sus componentes y municiones.

De especial interés considero el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que tiene como propósito “prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico”. (Art.2)

A su vez, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños tiene como fin “a) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines”. (Art.2)

El Ecuador forma parte de la Convención y de los dos Protocolos en mención.

Es necesario que nuestro país armonice su legislación tomando en cuenta el contenido de la Convención de Palermo. De igual manera, conviene tener presente que la Convención se aplica a cualquier forma de delincuencia organizada, que contiene disposiciones de asistencia mutua de los Estados que deben ser utilizados y que penaliza a los traficantes de personas.

Es necesario señalar, asimismo, que el Ecuador ha intensificado en los últimos años su participación con la Organización Internacional de Migraciones (OIM) – debido a la importancia que el tema reviste -. Este organismo internacional intergubernamental tiene como fin trabajar con emigrantes y gobiernos para proveer respuestas humanas a los desafíos que plantea la migración. La OIM – que favorece la migración ordenada y en condiciones humanas - ayuda a los Estados Miembros a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo.

Como he mencionado en el capítulo anterior, el Ecuador ha suscrito varios acuerdos con esta Organización relacionados con la regulación y ordenación de Flujos Migratorios, así como respecto del proyecto para el Funcionamiento de la Unidad de Selección de Migrantes en el marco de la ejecución de Acuerdo sobre Flujos Migratorios entre Ecuador y España. La OIM participó, asimismo, de manera activa en el proceso de consultas llevado a cabo para elaborar el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior.

Como se desprende de lo mencionado en los párrafos precedentes, le conviene al Ecuador estar presente en la OIM, contar con la cooperación técnica que ofrece y abordar temas críticos en materia migratoria en su seno.

La normativa internacional en el ámbito bilateral también reviste especial importancia para la política de emigrantes, en particular para la política exterior de emigrantes.

Fruto de la migración masiva a España, el Ecuador suscribió con ese país un “Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los flujos Migratorios” el 19 de mayo de 2001. Lo interesante de este caso es que se trata de regular la demanda de la mano de obra que requiere España a través de un Acuerdo bilateral. Como se establece en el mismo instrumento, “las autoridades españolas, a través de la Embajada de España en Quito, comunicarán a las autoridades ecuatorianas el número y las características de las necesidades de mano de obra teniendo en cuenta la existencia de ofertas de empleo. Las autoridades ecuatorianas

darán a conocer a las autoridades españolas, a través de la Embajada de España en Quito, las posibilidades de satisfacer esta demanda de trabajo mediante trabajadores ecuatorianos que deseen trasladarse a España". (Art. 3.1)

La elaboración de este Acuerdo constituyó, en su momento, un logro para la política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales. Nuestro país fue el primer país de la región que logró negociarlo y, aunque sus resultados distan de lo esperado – como lo ha reconocido el propio Embajador del Ecuador en España⁹, éste constituye un marco apropiado que canaliza una migración legal del Ecuador a España. En septiembre / octubre de 2004 se contrataron a más de 1.000 trabajadores temporales en base al citado Acuerdo.

Por otro lado, el Plan de retorno voluntario, de 31 de enero de 2001, entre Ecuador y España fue otro resultado de la política emigrantes que trató de *regularizar* la situación de los emigrantes ilegales. España básicamente se comprometía a sufragar los gastos del retorno al Ecuador de las emigrantes ilegales en ese país. Para ello requerían inscribirse en el Plan y contar con un pre-contrato de trabajo que debía ser tramitado en la Embajada española en Quito. El significativo número de ecuatorianos que se inscribió en el Plan de Retorno Voluntario – alrededor de 25.000 – hizo inviable que el Gobierno español pague su desplazamiento. Esta situación motivó que las autoridades españolas tomaran la decisión de regularizar la situación migratoria a miles de ecuatorianos sin que éstos tuvieran que viajar al Ecuador.

Cabe señalar que el Ecuador ha estado negociando con varios países, especialmente europeos (por ejemplo Italia) acuerdos de canje de deuda por proyectos en zonas afectadas por la migración. Este novedoso mecanismo que la política de emigrantes ha utilizado termina beneficiando a las zonas que sufren de los efectos de la migración y permite que cumplamos con los compromisos financieros asumidos por nuestro país.

En relación a la normativa interna, debo mencionar que el artículo 23 numeral 4 de la Constitución Política del Ecuador prohíbe "tráfico de seres humanos en todas sus formas".

La Política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes – política de emigrantes- ha tomado esto en consideración y ha adoptado varias acciones para combatir el coyoterismo y el tráfico de emigrantes.

Al momento se vienen discutiendo varios proyectos de Ley en el Congreso ecuatoriano en materia migratoria. Se ha propuesto que se cree una Comisión de Defensa del Migrante que estaría a cargo de estos nuevos proyectos de Ley y de la armonización de la legislación na-

cional en relación con los instrumentos internacionales previamente analizados¹⁰. Por la importancia que reviste el tema creo que esta recomendación se hará efectiva en un futuro cercano.

Considero conveniente, asimismo, hacer mención al Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador que estipula – en su artículo 27- la necesidad de establecer acciones concretas para “establecer políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior...”

El Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos, por su parte, contiene entre otros aspectos los siguientes elementos:

- a) La protección integral de los derechos humanos del emigrante en el país de residencia y en el país de origen.
- b) La promoción de valores nacionales en el exterior.
- c) Fortalecer los Consulados ecuatorianos.
- d) Facilidades de retorno para emigrantes.
- e) Medidas legislativas y administrativas para el combate del tráfico ilegal de personas.
- f) Capacitación, difusión y sensibilización de los derechos humanos de los emigrantes a nivel de funcionarios públicos, organizaciones de derechos humanos y en la comunidad en general.
- g) Protección de los derechos de las familias de los emigrantes.
- h) Reforma de programas de estudio que incluya los derechos humanos de los emigrantes”¹¹.

Las primeras cuatro competen directamente al servicio exterior ecuatoriano y deben ser tomados en cuenta en su accionar, los restantes requieren de un esfuerzo interinstitucional, que incluyen no sólo al Ejecutivo sino también al Legislativo.

Cabe recordar que la elaboración del Plan de Derechos Humanos del Ecuador y su Plan Operativo Sectorial fue el resultado de un arduo y largo trabajo de varias instituciones del Estado – que dirigió la Cancillería ecuatoriana – y que contó con la activa participación de la sociedad civil. Este gran esfuerzo debe traducirse en acciones concretas. Para ello es necesario activar el Plan y el Plan Operativo Sectorial. Elaborar un nuevo Plan no es la solución. La mejor manera de proceder es dotar al Plan de los recursos financieros y humanos que requiere para su aplicación.

Si bien es cierto que se han fortalecido los Consulados y se han ratificado algunos Convenios en la materia, estos hechos no se han efectuado en el marco del Plan sino por otras necesidades.

Para que las acciones del Estado ecuatoriano sean efectivas en esta materia es necesario articularlas de manera adecuada a fin de evitar duplicaciones, contradicciones y gastos innecesarios. El Plan de Derechos Humanos del Ecuador y su Plan Operativo Sectorial es justamente una herramienta para ello.

Finalmente cabe señalar que la normativa internacional y nacional regulan las acciones de la política de emigrantes y por lo tanto constituyen importantes referentes en la materia.

LAS POLÍTICAS DE CONTROL, REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES DE DESTINO

En este capítulo me referiré a las políticas de control que aplican los países de destino de la migración ecuatoriana. También me referiré a la regularización, a la integración (asimilación) y a otras políticas adoptadas por los países interlocutores del Ecuador.

Cabe señalar que existe un régimen migratorio restrictivo en los países desarrollados que usualmente solo permite el ingreso en casos contados (permisos de trabajo, asilo y reunificación familiar).

Es necesario tener presente que el control externo (en frontera) e interno (en el territorio) forman parte del control migratorio.

Grete Brochman (1999:6) efectúa un análisis comparativo de las políticas de control migratorio en ocho países desarrollados. En este análisis, Brochman identifica cuatro razones para políticas de control: seguridad nacional, economía nacional, razones demográficas, cohesión social y cultural.

Las políticas de control están orientadas a satisfacer las necesidades del país receptor sin violar normas internacionales – de asilo, refugiados, etc. Existen, además, obligaciones del país receptor tales como compromisos internacionales y domésticos, consideraciones éticas, etc.

La aplicación de políticas de control se lleva a cabo mediante el reforzamiento de la frontera, redefinición de categorías de refugiados, monitoreo interno, incremento de deportaciones, etc.

Cabe señalar, además, que ningún tipo de control es perfecto y que no es viable la ausencia de un control migratorio. En consecuencia, todos los Estados efectúan un control migratorio. El control conlleva gastos –presupuesto de la administración pública, la policía migratoria por ejemplo -, fondos para cooperación internacional destinados a prevenir la migración, etc.

Los efectos adversos de un control muy rígido son la baja del turismo, que incide en el comercio y la economía y restringe la migración requerida (Ibíd:3).

La política de emigrantes debe fomentar que los Gobiernos de los países de destino de la migración ecuatoriana capaciten en derechos humanos a los agentes de inmigración, policía y demás entidades a fin de prevenir la violación de esos derechos.

Las medidas de control bien encaminadas asisten en el combate al tráfico y la trata de personas.

Es necesario tener presente que las medidas de control tienen como fin verificar los flujos migratorios. Estos controles pueden ser más flexibles si existe un Convenio bilateral de por medio.

Tanto las Misiones Diplomáticas como las Oficinas Consulares deben estar vigilantes que las medidas de control migratorio no infrinjan los derechos de los emigrantes ni la normativa internacional vigente.

La política de emigrantes tiene que desplegar acciones para facilitar la regularización e integración de emigrantes ecuatorianos en los países de destino así como fomentar el enlace entre el migrante y el Ecuador – es decir el vínculo transnacional-.

Las gestiones diplomáticas con España han permitido la regularización de la situación migratoria de miles de ecuatorianos en ese país; la labor emprendida por los consulados ecuatorianos - conjuntamente con las asociaciones de ecuatorianos – han facilitado de alguna manera la integración de emigrantes ecuatorianos en los países de destino, principalmente en EE.UU. y Europa; los derechos que se han dado a los emigrantes ecuatorianos para mantener sus vínculos con nuestro país tales como la doble nacionalidad, el voto para las elecciones presidenciales, etc. merecen ser recordados.

Todas estas acciones no deben efectuarse de manera aislada sino dentro de una política coherente y permanente en la materia. Estas acciones pueden ser reforzadas y complementadas por otras que deben enmarcarse en la política de emigrantes.

Por último, es importante tener presente que la migración tiene muchos efectos positivos que son necesarios esgrimir ante los Estados de destino de la migración ecuatoriana. Los emigrantes efectúan trabajos muchas veces esenciales en los países en que residen y aportan al crecimiento económico del mismo.

Es necesario recalcar lo mencionado en el párrafo precedente al abordar estos temas con los representantes de los Estados que reciben migración ecuatoriana, en particular al pasar revista de las políticas de control, regularización, integración, etc.

REVISIÓN DE LA POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO HACIA LOS MIGRANTES NACIONALES: ACCIONES EMPRENDIDAS POR LA CANCELLERÍA Y OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO A LA LUZ DE LA REALIDAD ANALIZADA

De acuerdo a lo señalado en el primer capítulo de esta monografía, las acciones emprendidas por el Estado ecuatoriano respecto del fenómeno migratorio forman parte de una Política de Estado. Esto no sólo debe ser un pronunciamiento de las autoridades nacionales sino debe traducirse en la formulación clara de una política de migrantes.

La elaboración de esta monografía ha sido un reto en vista de la poca información, tanto oficial como académica, disponible sobre la materia. Un ejemplo de lo anterior, es la referencia a los principios que regulan la política de migrantes que enumeré en el primer capítulo de esta monografía. He identificado esos principios que considero prioritarios en esta temática. No existe, empero, una referencia expresa a esos principios en un documento oficial.

Lamentablemente la formulación de una política de migrantes por parte del Estado ecuatoriano ha sido muy general y ha respondido más bien a requerimientos coyunturales.

De especial interés en esta materia considero el “Plan Nacional para Migrantes Ecuatorianos en el Exterior” al que me referiré con más detalle a continuación. Como veremos más adelante, este Plan no cuenta con recursos propios, no ha recibido el apoyo que debería tener, ni es ley de la República lo que debilita su puesta en práctica y por ende su efectividad.

Tras un intenso proceso de consultas entre las instituciones gubernamentales – encabezada por la Cancillería - y la sociedad civil, en particular las organizaciones de los migrantes ecuatorianos, el Estado ecuatoriano elaboró el “Plan Nacional para Migrantes Ecuatorianos en el Exterior”.

Cabe mencionar que la OIM participó activamente en la elaboración del citado Plan Nacional.

Lo interesante del Plan Nacional es que no sólo aborda la situación de los migrantes ecuatorianos en el exterior sino también se refiere a la “situación de sus familiares, potenciales migrantes y sus vínculos en el Ecuador”¹².

La protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador y una relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la

migración ecuatoriana, constituyen los tres ejes centrales alrededor del cual se estructura el Plan Nacional.

Por la importancia que tienen estos ejes, me referiré a cada uno de ellos de manera individual.

■ Eje 1

“Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor”.

No cabe duda entonces que el Estado ecuatoriano debe efectuar múltiples acciones para garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos de los migrantes ecuatorianos en el exterior.

Estos son enumerados de manera exhaustiva en el Plan Nacional y abordan los siguientes campos:

1. “Protección y asistencia de los emigrantes ecuatorianos ante las leyes y autoridades del país de residencia;
2. Apoyo a las organizaciones de ecuatorianos en el exterior;
3. Coordinación y concertación con instituciones competentes de otros países;
4. Programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador;
5. Asistencia para la remisión de remesas confines productivos;
6. Apoyo a la reunificación familiar;
7. Voto de los ecuatorianos en el exterior;
8. Un sitio web destinado al emigrante ecuatoriano” (Ibíd.:9-26).

Las embajadas y oficinas consulares del Ecuador son las encargadas de llevar a cabo muchas de estas actividades.

Considero de especial importancia aquellas acciones relacionadas con el respeto a la integridad física y de los derechos humanos de los migrantes; la no discriminación; el apoyo a los migrantes ecuatorianos en “áreas humanitarias, jurídicas y psicosociales”; el retorno voluntario al Ecuador; la constitución legal de asociaciones de la colonia ecuatoriana; la negociación de acuerdos – de seguridad social, salud, doble nacionalidad, programas de integración, de repatriación, etc. -

que beneficien a los migrantes ecuatorianos; la canalización de las remesas a favor de actividades productivas y no sólo de consumo; y, entre otros asuntos, el desarrollo de gestiones encaminadas a la reunificación familiar.

Es necesario mencionar que las representaciones diplomáticas y consulares cumplen en buena medida con este mandato. Ello no obstante, es menester indicar que muchas acciones recomendadas por el Plan Nacional no se llevan a cabo. Algunas de ellas porque no existen los recursos humanos y financieros para ello y otras porque son demasiado ambiciosas o innecesarias para un país pequeño y en desarrollo como el nuestro.

En consecuencia, es conveniente efectuar una revisión del Plan Nacional a luz de la experiencia obtenida desde diciembre de 2001 a fin de reforzar las áreas de especial interés para los migrantes y eliminar aquellas acciones que no son viables ni necesarias. Es indispensable dotar al Plan de los fondos que requiere para su ejecución. Sin recursos financieros su aplicación se dificulta considerablemente.

Lo mencionado en el párrafo precedente se aplica de manera especial al Eje 2 del Plan Nacional debido al poco avance registrado en el mismo.

El segundo eje se refiere a la situación de las familias que permanecen en el Ecuador:

- Eje 2
“El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior”.

Para poder prestar esta asistencia a las familias de los migrantes, el Plan Nacional señala las siguientes acciones:

1. “Promoción de un sistema de visitas y reuniones familiares, tanto en el país como en el exterior;
2. Apoyo a los familiares de los emigrados que permanecen en el Ecuador, considerándolos como un grupo vulnerable de la sociedad ecuatoriana, motivo por el cual se les prestará especial atención.
3. Articulación de un cuerpo jurídico nacional para el apoyo a las familias de los migrantes ecuatorianos”(Ibíd:27-31).

Sin temor a equivocarme, puedo manifestar que poco o nada de este Eje ha sido llevado a la práctica. En el capítulo II mencioné los numerosos costos y riesgos que existen para quienes migran y para sus familiares. Las acciones previstas en este segundo eje podrían contribuir a subsanar esos peligros.

Finalmente, el tercer eje se refiere a la intensificación de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y los Estados donde el número de migrantes ecuatorianos es elevado.

- Eje 3
“El Estado Ecuatoriano tendrá entre sus objetivos, reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos, con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas en favor de aquellos”.

La finalidad de esta acción es “planificar y ejecutar acciones conjuntas que cubran programas” (Ibíd:31) a favor de migrantes ecuatorianos.

Como he mencionado con anterioridad (ver capítulo III), la Cancillería ecuatoriana ha emprendido negociaciones con otros países en beneficio de los migrantes ecuatorianos.

No conozco de ningún Convenio migratorio bilateral que se esté negociando al momento. En todo caso, conviene intensificar esa actividad con varios países europeos así como con los Estados Unidos, el principal país de destino de los migrantes ecuatorianos. La experiencia de los países centroamericanos y de México pueden ser un buen referente en la materia.

Queda claro que el Plan Nacional para Migrantes Ecuatorianos en el Exterior trata de aminorar los efectos perjudiciales de la migración, asiste al migrante en varios frentes e impulsa actividades de integración y regularización que son altamente beneficios para éste.

En consecuencia, es necesario irlo ejecutando de manera más amplia y perfeccionándolo en base a las lecciones aprendidas.

El caso peruano

A continuación me referiré brevemente al caso peruano. Este país ha asignado especial importancia al tema y lo ha convertido en unos de los ejes de su política exterior. Como funcionario diplomático de la Embajada del Ecuador en el Perú he podido seguir de cerca su desarrollo.

Se trata de un país andino que tiene muchas coincidencias con el Ecuador en esta materia. La migración se dirige principalmente a Estados Unidos, España e Italia; las causas, costos y riesgos de los migrantes peruanos y ecuatorianos coinciden en muchos aspectos; viven en condiciones similares en los países de destino; y, entre otros asuntos, el Estado peruano tiene limitados recursos financieros y humanos - como el Ecuador - para afrontar el tema.

Según lo ha señalado el Canciller Manuel Rodríguez Cuadros, el Perú ha tomado las siguientes decisiones en materia migratoria:

- a) El sustituir la concepción de la relación consular como un vínculo entre gobernante y gobernados; es decir, el antiguo paradigma del “Cónsul-Prefecto” por el paradigma del “Cónsul-Servidor Público”, que equivale al funcionario consular consciente no sólo de lo que significa el servicio público sino también de que la calidad de ese servicio es la medida de su eficacia.
- b) Superar el paradigma gubernamental de la gestión de la política exterior. Lo que quiere decir que el Estado por sí solo no puede resolver todos los problemas que afectan a los peruanos y peruanas en el exterior. Este nuevo modelo de gestión implica un trabajo integrado de la Cancillería con todos los sectores de la administración pública, la sociedad civil y especialmente nuestros connacionales.
- c) Respetar la legalidad. El Estado tiene un deber de garantía con sus ciudadanos, para proteger sus derechos frente a la ley interna de los países que los acogen y también frente a la administración peruana en función de las disposiciones constitucionales y legales del país. Al mismo tiempo, para proteger sus derechos humanos como trabajadores migrantes en aplicación de las normas de derecho de internacional.
- d) Considerar el elemento de género, ya que el 60 por ciento de los migrantes peruanos son mujeres.
- e) Incorporar a la acción consular el carácter multicultural y pluriétnico del Perú. El servicio consular y la política de protección deben ser ajenos a toda forma de discriminación, sea racial, social o de cualquier naturaleza, y debe promover la interculturalidad¹³.

Como consecuencia de lo señalado, el Perú ha adoptado las siguientes políticas:

- Política de reforma consular – redefinición del número y jurisdicción territorial de las Oficinas Consulares, aprobación de un Nuevo Reglamento Consular, Servicios Consulares itinerantes, amplia-

ción de horario de atención al público, teléfonos de emergencia las 24 horas, atención ocasional los días sábados, reducción de las tarifas consulares, simplificación de trámites, “homogeneización de la documentación consular”, programas de capacitación de funcionarios consulares;

- Política de protección legal - desarrollo de la Campaña “Migración Segura”, firma de un acuerdo con la Defensoría del Pueblo, asistencia legal gratuita, emisión de un Carné Consular -;
- Política de asistencia humanitaria – recursos presupuestarios para atender requerimientos, visitas a centros de detención, atención médica especializada;
- Política de apoyo a la inserción productiva legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en el exterior – suscripción de acuerdos migratorios, de cooperación consular y de seguridad con varios países, elaboración de una Política de Migración laboral, formulación de una política a nivel nacional en materia de lucha contra la trata de personas -;
- Política de promoción del vínculo cultural y nacional – elaboración del Plan de Política Cultural Exterior -;
- Política de inserción productiva de los peruanos en el exterior en el Perú, a favor de ellos y de sus familias – Programa “Mi Vivienda”, Solidaridad con mi Provincia”. Implementación de un sistema más económico, rápido y seguro de remesas, aprobación de la Ley de Incentivos Migratorios (febrero 2003) que concede incentivos tributarios para peruanos que retornan del extranjero para “dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales”; y
- Política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior – en las 80 Oficinas Consulares del Perú existen 80 Consejos de Consulta –(Ibíd).

El propio titular de Torre Tagle ha encabezado y conducido muy de cerca estas políticas y acciones. Los logros en esta materia, han sido reconocidos también por representantes de la oposición.

Considero conveniente, en consecuencia, que nuestro país tome nota de la labor desarrollada por el Perú en la materia, e incorpore algunos elementos de la misma en su política de migrantes.

Solo por las limitaciones de extensión de esta monografía no me refiero a otros países que tienen experiencias importantes en la materia. En todo caso, México es quizás el país de la región que más tiempo y esfuerzo ha avocado a este tema. Esto se da por su vecindad con

los EE.UU. y por los millones de mexicanos que viven en ese país de manera legal e ilegal. La cuestión migratoria constituye uno de principales – si no el principal – tema de la agenda bilateral de México con los EE.UU.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO HACIA LOS MIGRANTES NACIONALES

Los nudos conflictivos

Es necesario identificar los aspectos conflictivos de la política de migrantes a fin de que estos puedan ser resueltos.

- Falta de continuidad en las políticas y en las acciones.
- Ejecución parcial del Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior.
- Falta de orientación e información sobre los riesgos de la migración, normativa migratoria de los países de destino, peligros del coyoterismo, etc.
- La migración también tiene un alto costo para el país – pérdida de vidas humanas en intentos fallidos de migración ilegal, deterioro social y de las familias, dependencia económica, etc.-. La política migratoria debe afrontar de manera más eficaz estos desafíos.
- El combate a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes requiere ser intensificado.
- No existe un adecuado seguimiento de las políticas de control que efectúan los países de destino y por lo tanto no son objeto de observaciones.
- Es menester mejorar la organización de las colonias ecuatorianas a través de asociaciones y organizaciones vinculadas a las Oficinas Consulares (tener en cuenta la experiencia peruana de crear en cada Consulado un Consejo de Consulta).
- La asesoría legal a los migrantes en los países receptores es insuficiente. En consecuencia, los migrantes no hacen uso de la normativa jurídica para regularizar su situación migratoria. La “Política de Protección Legal” del Perú, que comprende asistencia legal gratuita, es un interesante ejemplo.
- Poca atención ha sido dada a los países de tránsito; por ejemplo, los países centroamericanos en la migración hacia Estados Unidos. Es necesario que la política migratoria aborde esta proble-

mática tomando en cuenta la normativa internacional e intensifique la asistencia consular en países de tránsito.

- No existen suficientes estudios ni bases de datos que permitan efectuar un seguimiento continuo de la situación del migrante ecuatoriano en el exterior. Esto está previsto en el Plan Nacional pero no se lo lleva a cabo por falta de recursos.
- Existe una inadecuada canalización de las remesas (el segundo ingreso del Estado ecuatoriano). El programa “Mi Vivienda” del Perú y la experiencia de países con altos índices migratorios deben ser referentes en la materia.

En relación a este último tema, considero necesario referirme con más detalle a las remesas por la importancia que éstas revisten para nuestro país.

El principal impacto económico de la migración es el envío de remesas. (US \$ 1,539 millones en el 2003 según el Banco Central del Ecuador). Según un estudio del BID el 61% de las remesas van al gasto corriente, 22% a inversiones y 17% a consumo suntuario¹⁴. Como se colige de estas cifras, es necesario que un mayor porcentaje de las remesas sea destinado a las inversiones y no al consumo. El incremento en la inversión conllevaría de manera especial a un desarrollo de las comunidades de origen a fin de reducir el costo social, la pérdida de mano de obra, etc.

La Asamblea “Migración, implicaciones económicas, políticas, sociales y comunicacionales” realizada en Guayaquil, el 8 de noviembre de 2003, identificó los efectos adversos del envío de remesas al:

“provocar en quienes las reciben un estado de dependencia; un efecto inflacionario en el país y en comunidades de origen; incrementan la desigualdad al interior de las comunidades; y, muchas personas pueden dejar de tener la expectativa de desarrollarse en su comunidad, incorporándose la migración como un elemento del desarrollo y la realización humana. Además, al limitar sus gastos personales al máximo para poder enviar dinero a su familia, el migrante pierde, muchas veces, las oportunidades de capacitación, educación o acceso a la salud que podría tener en el país receptor”.

El Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior efectúa importantes recomendaciones en la materia que no han sido llevados a la práctica. Conviene, en consecuencia, aunar esfuerzos para proceder con las acciones recomendadas. Estas iniciativas deben tomar en cuenta al migrante, a los receptores, a los bancos y a las empresas de

envío de dinero. La política de migrantes debe crear las condiciones para abaratar el envío de las remesas y crear las condiciones para una posible inversión de los mismos en pequeñas empresas.

Los vacíos políticos, institucionales y normativos en el Ecuador para afrontar el fenómeno de la migración

Existen numerosos vacíos políticos, institucionales y normativos en el Ecuador para afrontar el fenómeno de la migración. Me referiré a cada uno de éstos:

- Vacíos políticos:
 - Existe un interés político esporádico, coyuntural en el fenómeno migratorio cuando éste debería ser permanente.
 - No se establecen políticas ni se crean las condiciones para que no sea necesario migrar. Es indispensable que las causas que motivan tal migración sean analizadas y atendidas. El Estado debería invertir en las regiones de mayor migración y atender, mediante programas especiales, las necesidades sociales y económicas de la población (salud, educación, empleo, vivienda, etc.).

Los migrantes tendrán una importancia histórica en las próximas elecciones presidenciales (2006) del Ecuador en vista de que será la primera vez que podrán votar en el exterior para Presidente y Vicepresidente. Tomando en cuenta el número de ecuatorianos que residen en el exterior, éstos podrían incidir en el resultado final del proceso electoral.

Tengo la impresión que la clase política no está conciente de esta situación ni ha aunado esfuerzos para atender las demandas de los migrantes. Esta situación tiene, invariablemente, que cambiar.

- Vacíos institucionales:
 - Subsiste una falta de planificación y coordinación interinstitucional.
 - La estructura institucional es deficiente en varias dependencias del Estado debido a la falta de recursos humanos y financieros.
 - Se requiere de una mayor presencia del Estado – a través de las Misiones diplomáticas y Oficinas Consulares – en el exte-

rior. Para ello es necesario reorientar, en parte, los recursos y el personal de la Cancillería.

- Es necesario crear nuevos consulados honorarios y móviles. Convendría revisar la “Política de reforma consular” del Perú al que hice referencia en el capítulo anterior.
- Existe un desconocimiento de la normativa internacional sobre migrantes que debe ser difundida.
- Es necesario superar la duplicidad de funciones y gestiones para lo cual convendría establecer un mecanismo interinstitucional que coordine las acciones de las diferentes entidades del Estado ecuatoriano.

■ Vacíos normativos:

Existen numerosos instrumentos internacionales que abordan la problemática del migrante. En consecuencia, reviste particular importancia cumplir con las disposiciones de los mismos y, concordantemente, armonizar la legislación nacional con esos instrumentos.

La reforma de la legislación penal relacionada al tráfico de personas – coyoterismo – y la adhesión del Ecuador al Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo, que brinda protección a los migrantes en el marco de la OIT, son otros pasos que pueden ser tomados¹⁵.

Cabe señalar que a nivel interno:

- No existen suficientes incentivos para facilitar el retorno de emigrantes.
- Se podría estructurar un régimen más fácilmente aplicable que facilite el envío de remesas.
- Es necesario aumentar las sanciones a quienes participan en el “circuito paralegal” de la migración.

Las posibles alternativas de acción para la política exterior del Ecuador

He mencionado a lo largo de esta monografía varias acciones que ha emprendido la política exterior ecuatoriana en la materia. Al pasar revista de las mismas, queda claro que es menester emprender acciones nuevas en beneficio del emigrante ecuatoriano.

Las siguientes podrían algunas de estas acciones:

- “Desarrollar políticas y programas de acompañamiento para el retorno digno y en un tiempo humanamente aceptable, debido a que la prolongación de situaciones de detención o incertidumbre o clandestinidad tiene consecuencias físicas y psicológicas que menoscaban los derechos fundamentales de la persona emigrante” según lo recomienda la Relatora Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes.
- Proporcionar documentos de identidad al emigrante ecuatoriano. Esto permite que las autoridades del país conozcan la nacionalidad del emigrante. Lo anterior conlleva, por ejemplo, que las autoridades estatales tengan la obligación de informar al emigrante sobre el derecho de toda persona detenida de contar con asistencia consular independientemente de su status migratorio. (El caso Avena que se abordó en la Corte Internacional de Justicia de la Haya entre EE.UU. y México es un claro ejemplo de ello).
- Fortalecer la defensa de los derechos humanos y las garantías individuales de los emigrantes (ver “Política de asistencia humanitaria” del Perú). Al efecto, se deberían reforzar las representaciones consulares para cumplir con mayor eficacia con el compromiso de la protección y dotarlas de recursos financieros con el mismo fin.
- Negociar convenios migratorios con más países.
- Capacitar e incentivar a los funcionarios del Servicio Exterior Ecuatoriano para que trabajen en el área consular y migratorio de la Cancillería; y,
- Promover en los países de destino campañas de información contra la xenofobia y el racismo.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR SOBRE EMIGRANTES

La significativa importancia que tiene la migración en nuestro país la ha convertido en uno de los temas principales de la agenda nacional e internacional del Estado ecuatoriano. Considero, en consecuencia, necesario mencionar algunos elementos para el diseño de una política exterior ecuatoriana en materia migratoria.

Antes de proceder con estas propuestas y como se colige del contenido de esta monografía, es necesario tener presente que la migración es un proceso y, a la vez, un fenómeno complejo; la migración

ecuatoriana es voluntaria y no forzada; y la política de Estado enunciada por el Gobierno nacional debe traducirse -en la práctica- en acciones concretas.

La política exterior ecuatoriana sobre emigrantes debe contar con una adecuada planificación; esto al momento no existe y debe ser remediado.

Me permito detallar a continuación algunos elementos para el diseño de una política exterior sobre emigrantes:

- Determinación de principios, sobre la base de mandatos legales.

Como hemos visto, los principios mencionados en el capítulo I revisten especial importancia, tales como la no discriminación, la equidad, la solidaridad, la tolerancia, la libertad de movimiento, etc.

Estos principios deben ser establecidos de manera oficial para constituirse en referentes obligatorios en la materia.

- Expresión de metas y acciones.
 - Hacer plenamente efectiva la protección consular.
 - Mejorar la atención consular (simplificar los trámites y contar con Consulados móviles, etc.).
 - Asegurar que las Oficinas Consulares den el mismo trato al emigrante legal como al ilegal.
 - Utilizar los recursos de autogestión de la Cancillería para mejorar las instalaciones de las Oficinas Consulares¹⁶.
 - Concertar alianzas estratégicas con instituciones para brindar apoyo legal, atención médica, atención humanitaria, etc. al emigrante ecuatoriano.
 - adoptar políticas específicas de asistencia humanitaria.
 - Ejecutar de la manera más amplia posible el Plan Nacional de Migrantes ecuatorianos en el exterior. Concomitantemente es conveniente revisar su contenido que ha venido siendo ejecutado desde diciembre de 2001.
 - Poner en práctica el Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos.
 - Cumplir de manera cabal con los convenios internacionales, en particular la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

- Mejorar la información, dotación y capacitación de los funcionarios del servicio exterior ecuatoriano.
 - Ampliar la información migratoria en la página Web de la Cancillería.
 - Reforzar la vinculación productiva de los emigrantes con el Ecuador.
 - Efectuar un seguimiento de las políticas de control de los países de destino y fomentar la regularización, reunificación familiar e integración de los emigrantes ecuatorianos; y, entre otros asuntos,
 - tener presente que un elevado número de emigrantes ecuatorianos son mujeres.
- Identificación de campos de gestión.
 - Intensificar relaciones con países de destino de la migración ecuatoriana. Negociación de acuerdos sobre Canje de deuda externa, regularización, reunificación familiar, etc.
 - Acciones conjuntas con países andinos y con el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), en beneficio del emigrante ecuatoriano.
 - Acercamiento a países que han tenido un alto porcentaje de la población que migra -Filipinas por ejemplo- a fin de efectuar gestiones conjuntas y aprender de sus experiencias.
 - Intensificar relación con la OIM, ONG y sociedad civil que prestan cooperación en materia migratoria.
 - Provisión de recursos.
 - Sin recursos financieros y humanos es muy difícil ejecutar el Plan Nacional de Migrantes ecuatorianos en el exterior y el Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos. En consecuencia, el Gobierno nacional debe prever estos gastos en el presupuesto general del Estado.
 - Es indispensable, asimismo, asignar un presupuesto para casos especiales y emergentes en las Oficinas Consulares.
 - Normatividad de funcionamiento.

Como es imposible cubrir todos los requerimientos de los emigrantes ecuatorianos de manera inmediata, es necesario priorizar

las actividades y programarlas de tal manera que efectivamente sean llevadas a la práctica.

- Sistema de evaluación independiente.

La participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Migrantes ecuatorianos en el exterior y del Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos fue fundamental. La misma sociedad se encargará de evaluar la política exterior sobre emigrantes. En consecuencia, conviene que la Cancillería trabaje directamente con la sociedad civil en este tema, tome nota de sus observaciones y permita una participación constructiva de ésta en la formulación y ejecución de la política exterior sobre emigrantes nacionales.

Finalmente cabe señalar que el tema migratorio está en la agenda prioritaria de la política exterior del Ecuador. Conviene aunar esfuerzos para que esta política sea exitosa no sólo porque beneficiaría a los emigrantes ecuatorianos y sus familias sino también porque redundaría en beneficio de la sociedad ecuatoriana y por ende de la propia Cancillería.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto
2002 *Ecuador, Deuda Externa y migración, una relación incestuosa (I)*. Ecuador: La Insignia. Septiembre. Disponible en: www.lainsignia.org
- Asamblea Nacional
2003 Informe. *Migración, Implicaciones Económicas, Políticas, Sociales y Comunicacionales*, Noviembre 7 y 8. Guayaquil.
- Bretell, Carolina B., Hollifield, James F.
2000 "Migration Theory Talking across Disciplines", Routledge a member of the "Taylor & Francis Group". New York and London.
- Brochmann, Grete
1999 *The Mechanisms of Control*. Oxford International Pub. Press.
- Comisión de Derechos Humanos
Informe de la Relatora Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes. Documento E/CN.4/2001/83, de 9 de enero de 2001.
- Goicoechea, Alba, Ramírez Gallegos, Franklin
2002 "Se fue ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)". *Iconos No. 14*. Quito: FLACSO.

- Gómez Ciriano, Emilio J.
2001 "Ecuatorianos en España: Historia de una Inmigración reciente". *Ecuador Debate*, No. 54.
- Hollifield James F.
2000 "The Politics of International Migration.- How Can We "Bring the State Back In"? Routledge a member of the "Taylos & Francis Group" New York and London.
- Jokisch, Brad D.
2001 "Desde Nueva York a Madrid: Tendencias en la Migración ecuatoriana", En *Ecuador Debate*, No. 54, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador
2001 Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
2004 Discurso del Canciller Rodríguez Cuadros "La reforma del sistema consular y la política de protección a los peruanos en el exterior," San Francisco, EE.UU. 30 de mayo.
- Morales, Alfonso
2002 *Los cambios en los flujos migratorios y sus impactos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos*. SELA, SP/SMIR/Di No. 18-02.
- Moreira, María Elena
Derechos Humanos de los Migrantes Ecuatorianos: Mecanismos para su adecuada protección. Página Web www.humanrightsmoreira.com.
- OIM. Organización Internacional de Migraciones
2003 Página Web: www.iom.int
- OIM Chile
2003 *Las Migraciones Internacionales: Análisis y perspectivas para una Política Migratoria*. Documento de Trabajo No.2. Santiago, julio.
- Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador
2004 Seminario – Taller "Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias". Cuenca, 11 y 12 de marzo. Recomendaciones del Taller que se refieren a otros asuntos adicionales en materia de protección a los migrantes y sus familias.
- Valencia, José
2004 "Armonización de la legislación ecuatoriana con las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias". Seminario – Taller "Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias". Cuenca, 11 y 12 de marzo.
- Zolberg Aristide R.
2000 "The Politics of Immigration Policy: an Externalist Perspective", *Immigration Research for a new Century, Multidisciplinary Perspectives*. Nancy Foner, Ruben G. Rumbaut, Steven J. Gold. Editors. NewYork: Russell Sage Foundation I.

NOTAS

- 1 Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores. p.4.
- 2 Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores. p.2
- 3 Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores. p. 3
- 4 Información de la Organización Internacional de Migraciones. Año 2003.
- 5 Goycochea y Ramírez Gallegos.(2002:32,36-44) se refieren a los temas mencionados en estos tres párrafos.
- 6 Se trata de un compendio de acciones que he recogido de diversos documentos, en particular del Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores, y de actividades desarrolladas por la Cancillería ecuatoriana.
- 7 María Elena Moreira. “Derechos Humanos de los Migrantes Ecuatorianos: Mecanismos para su adecuada protección”, Pagina Web www.humanrightsmoreira.com. Ver secciones 3 y 4.
- 8 La sugerencia del Libro Blanco – que comparto - proviene del doctor José Valencia, tutor de la presente monografía. Un “Libro Blanco” tiene como propósito hacer conocer a la ciudadanía en general y a la comunidad internacional el contenido de una política del Estado en una determinada materia.
- 9 Según El Comercio, de 17 de junio de 2004, el Embajador Francisco Carrión consideró que “El acuerdo migratorio con España fracasó” porque “se habló de que entre 30.000 y 40.000 ecuatorianos llegarían con un contrato de trabajo, pero hasta el año 2003 sólo lo hicieron 1.004”.
- 10 Recomendaciones del “Taller Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias”. Cuenca, 11 y 12 de marzo de 2004. p.1
- 11 María Elena Moreira. “Derechos Humanos de los Migrantes Ecuatorianos: Mecanismos para su adecuada protección”, Pagina Web www.humanrightsmoreira.com. Ver sección 3.2.1.
- 12 Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Quito, diciembre de 2001. Ministerio de Relaciones Exteriores. p. 3.
- 13 Discurso del Canciller Rodríguez Cuadros “La reforma del sistema consular y la política de protección a los peruanos en el exterior,” San Francisco, EE.UU. 30 de mayo de 2004.
- 14 Tomado del Informe de la Asamblea Nacional “Migración, Implicaciones Económicas, Políticas, Sociales y Comunicacionales”, Noviembre 7 y 8, 2003, Guayaquil.
- 15 Seminario – Taller “Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias”. Ver Recomendaciones p. 1 y 2.
- 16 Seminario – Taller “Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias”. Ver Recomendaciones p.4

GESTIÓN DIPLOMÁTICA DEL ECUADOR EN ASUNTOS MIGRATORIOS EN ORGANISMOS INTERNACIONALES

José Ricardo Rosenberg

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

Juanito Valderrama, 1959

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOS PRINCIPALES HECHOS

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

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

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

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

ción bancaria y la inestabilidad política acompañada de dos golpes de Estado en el lapso de apenas tres años. Este escenario, desolador y desconcertante, alentó una salida, o fuga, del país sin precedente por parte de un número significativo de la población. Según el Informe de la Relatora Especial de la ONU para los Derechos Humanos de los Migrantes, habría un total aproximado de 1,8 millones de ecuatorianos residiendo en el exterior, lo que equivaldría a casi el 15% de su población¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

LA NORMATIVA

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

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

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

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

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

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

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

El tema sobre la protección de los trabajadores migratorios comenzó a discutirse con mayor fuerza por parte de las Naciones Unidas a partir de la década de 1970, en el contexto del debate sobre el tráfico ilegal de la mano de obra. Varias acciones se tomaron en favor de la aprobación de una convención internacional para proteger a los trabajadores migratorios entre las cuales se destacan las siguientes³:

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

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

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

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

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

Hasta el momento apenas existen 25 Estados Partes⁴, de los cuales lamentablemente ninguno es un país industrializado. Esta es una de las grandes debilidades del Convenio pues tiene limitada su capacidad de vigilar el tratamiento de trabajadores migratorios en los países donde precisamente más se agrupan. La mayoría de los Estados que sí han suscrito o adherido, son países en vías de desarrollo y los principales emisores de migrantes. Este es un factor importante ya que se facilitan las acciones para la aplicación del acuerdo, orientar a los gobiernos a adoptar medidas que beneficien la situación de los migrantes, combatir los efectos que conducen a la migración irregular y luchar contra las actividades ilícitas y abusos que suelen asociarse con el fenómeno de la migración internacional. Sin embargo, el Convenio difícilmente alcanzará sus objetivos si no se consigue la incorporación y cooperación completa de los países receptores, tarea en la que deben estar empeñados los Estados de donde más provienen los migrantes.

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

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

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

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

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

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

Este instrumento es particularmente importante porque lo integran 152 Estados Partes, entre estos la mayoría de los países receptores de migrantes como Estados Unidos, España, Italia, Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Francia, etc. Aunque el alcance del tratado es muy global, sirve como un mecanismo para proteger en esos países los derechos de los extranjeros, en este caso, migrantes. Ecuador es parte de este instrumento desde el 6 de marzo de 1969⁵.

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

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

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

El convenio tiene por objeto lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros Mecanismos Jurídicos Internacionales de Protección

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

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

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

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

Del 5 al 16 de noviembre de 2002, la Relatora Especial realizó una misión especial al Ecuador durante la cual se entrevistó con autoridades del Gobierno Nacional y representantes de la Sociedad Civil para analizar la situación en Ecuador en relación con el mandato que le otorgó la Comisión de Derechos Humanos de la ONU⁶. Lamentablemente, por parte de las autoridades nacionales no ha existido un seguimiento apropiado a las recomendaciones de la experta. Hasta el momento resulta difícil determinar en qué medida las sugerencias de la Relatora han sido acogidas, procesadas y puestas en práctica. Para un tema de tanta trascendencia para el Ecuador, la protección internacional de los migrantes, no es suficiente dar apoyo moral y hacer declaraciones sino que deben tomarse acciones concretas que den muestras de seriedad tanto a los organismos internacionales como a la comunidad de migrantes en el extranjero y sus familias.

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

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

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

- Fomentar el respeto a la diversidad cultural de la migración internacional.
- Garantizar los derechos de los migrantes detenidos por las autoridades públicas y que sean tratados en forma digna y no discriminatoria.
- Promover el reconocimiento de las credenciales educacionales, profesionales y técnicas de los migrantes con miras a aumentar al máximo su contribución a sus nuevos Estados de residencia.
- Asegurar sueldos justos y remuneración equitativa por trabajo de igual valor y el derecho a seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudedad o vejez.
- Garantizar acceso a la seguridad social, educación, atención sanitaria, y respeto a la identidad cultural del migrante.
- Prestar especial atención a las cuestiones de género, en especial la discriminación sexual⁷.

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

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

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

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

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

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

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

Múltiples razones explican la nueva tendencia. Para comenzar no se requería visa y el viaje a España o Italia significaba evitar los considerables y peligrosos obstáculos para atravesar la frontera estadounidense, reforzada aún más luego de los atentados terroristas de 11 de septiembre. Las diferencias salariales entre Ecuador y esos países también activó el flujo migratorio para llenar la demanda de mano de obra de baja remuneración tanto para trabajo doméstico como agrícola. Obviar la barrera idiomática, completamente en el caso de España y parcialmente en cuanto a Italia, también sirvió de aliciente para este nuevo grupo de migrantes. Esta es la razón por la cual Francia, ubicada entre España e Italia, ha sido el destino de un número relativamente menor de migrantes ecuatorianos en relación con sus vecinos⁸. Además, la apertura de las fronteras de los países de la Unión Europea facilita a los

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

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

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

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

La política migratoria española está dictada por los acuerdos laborales que mantiene España con los países de origen, su política de control de fronteras y lucha contra el tráfico ilícito de personas y de drogas, y la política común europea, como por ejemplo la exigencia de visado a los nacionales de países extracomunitarios⁹. España ha ratifica-

do casi todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos a excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹⁰.

Por otra parte, España también ha conocido los efectos negativos de las actividades que lamentablemente acompañan a la migración ilegal. Por tanto, el 13 de diciembre de 2000, firmó en Palermo el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹¹.

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

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

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

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

ACCIÓN INTERNACIONAL DEL ECUADOR

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

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

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

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

Cada uno de estos acuerdos internacionales tiene un comité de seguimiento integrado por expertos, elegidos por los Estados Partes de las respectivas convenciones. Una prueba del interés del Ecuador por el eficaz cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta legislación internacional es el hecho que todos los Comités mencionados han contado con la presencia de prestigiosos expertos ecuatorianos¹³. Aunque todos ellos actúan de manera independiente, que es lo correcto, es también cierto que varios están o han estado vinculados a la diplomacia ecuatoriana lo que de cierta manera refuerza el interés y el compromiso de ésta para asegurar el buen cumplimiento de los convenios. También pone en evidencia la estrecha relación que ha tenido el Servicio Exterior ecuatoriano con la promoción y defensa de los derechos humanos.

La Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, adoptada durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del mismo año, recomendó a los Estados formular planes y programas nacionales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. En 1998, el Ecuador adoptó como política de Estado, el Plan Nacional de Derechos Humanos¹⁴. Esta acción y la posterior aplicación del Plan, liderada por la Cancillería ecuatoriana, fue una muestra del auténtico interés que tiene el país por desarrollar una cultura de derechos humanos en el país y de asegurar el cumplimiento de la amplia normativa que exis-

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

El Plan Nacional tiene por objeto el desarrollo legislativo de los derechos humanos y el mérito de haber logrado que tanto el Estado como la Sociedad Civil colaboren en la puesta en marcha de los Planes Operativos Sectoriales para cumplir con los principales objetivos de esta iniciativa cuya vigencia, difusión e implementación en el país es de largo plazo. Han transcurrido seis años de que el Plan Nacional fue aprobado como *Política de Estado* por Decreto Ejecutivo. Durante este tiempo ha recibido apoyo internacional para su puesta en marcha, a través de las Naciones Unidas. No obstante, existen elementos entre la Sociedad Civil que estiman que el Plan requiere una urgente revisión¹⁵. Son opiniones válidas que deben ser tomadas en cuenta si es que el Plan ha de tener auténtica vigencia y credibilidad en el país.

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

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

La resolución pide a los Estados:

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

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

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

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

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

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

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

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

EVALUACIÓN

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

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

Desafortunadamente el Plan Operativo aún no se ha adoptado por lo que resulta indispensable que la Cancillería impulse su puesta en marcha, haciéndolo, como en el caso de los demás Planes Operativos del Plan Nacional de Derechos Humanos, en consulta con las respectivas instancias del Estado y con los representantes de la Sociedad Civil¹⁶.

Vale destacar la valiosa tarea que ha cumplido la Sociedad Civil a favor de los migrantes, a través de asociaciones de migrantes, organizaciones indígenas, sociales y campesinas, instituciones académicas y la misma Iglesia. Estos agrupamientos, la mayoría Organizaciones No Gubernamentales, han encontrado vías de diálogo con el Estado ecuatoriano para elaborar el Plan Sectorial en mención, y este proceso de concertación fue valorado positivamente por parte de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes nombrada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU¹⁷.

Una importante reforma a la Constitución Política ecuatoriana de 1998 fue establecer el puesto de Defensor del Pueblo¹⁸. Esta institución se ha venido ocupando de la defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Uno de sus temas prioritarios ha sido la protección de los migrantes ecuatorianos y en este sentido en 2001 estableció la Dirección Nacional de la Defensa de los Derechos de los Migrantes. Una de las iniciativas para llevar a cabo este trabajo ha sido la creación de oficinas en el exterior, en ciudades donde existen importantes comunidades ecuatorianas como Madrid, Murcia, Nueva York y Los Angeles. Si bien este proyecto tiene la buena intención de apoyar al migrante ecuatoriano, se enfrenta al impedimento jurídico que tendría para operar en el extranjero toda vez que la función compete al servicio diplomático y consular ecuatoriano. Quizá donde mejor podría la Defensoría contribuir para el bienestar de los migrantes es en la prevención de los abusos a los que son sometidos tanto ellos como sus familias, en las diversas etapas de la gestión migratoria, legal e ilegal. Fundamental para esta tarea es la lucha contra las redes coyoterías.

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

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

PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

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

Conclusiones y Recomendaciones

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

Para conseguir una mejor gestión diplomática en favor de la comunidad de los migrantes ecuatorianos en el exterior¹⁹, es ante todo necesario que el fenómeno de la migración ecuatoriana se lo perciba por parte de la diplomacia ecuatoriana como uno de los principales temas de la agenda internacional del país y valorado como tal en cuanto que éste tiene considerable relevancia para el desarrollo nacional. Tanto los cursos de formación como los de actualización de la Academia Diplomática deberían estudiar el fenómeno y entender las repercusiones económicas y sociológicas para el país. Hay que capacitar a los diplomáticos, nuevos y experimentados, sobre los derechos de los migrantes, extranjeros y refugiados y cómo actuar en defensa de sus conciudadanos en el exterior. La formación debe promover valores como la tolerancia, la no-discriminación, el respeto a la identidad cultural y un conocimiento adecuado de los derechos y deberes incluidos en las leyes nacionales e internacionales.

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

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

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

Reforzar el Servicio Consular Ecuatoriano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una diplomacia regional

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

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

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

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

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

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

grantes, si bien éstos realizan un tránsito irregular, y que deben ser corregidas tanto por parte de las autoridades mexicanas como por las estadounidenses²². Conviene en este caso, acciones por parte de las representaciones diplomáticas del Ecuador en Washington y Ciudad de México, en coordinación con las delegaciones ante las Naciones Unidas en Nueva York y Washington.

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

El difícil pero necesario y urgente trabajo interno

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

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

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

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

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

La gestión diplomática multilateral en asuntos migratorios como Política de Estado

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

Artículos

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

Documentos

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

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

Periódicos y revistas

The Guardian

Iconos

Revista de la Asociación de los Funcionarios del Servicio Exterior

NOTAS

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

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

RESEÑA HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA HACIA ESTADOS UNIDOS

Ivonne Garcés Almeida

INTRODUCCIÓN

A nivel global el tema de la migración hasta los años setenta generaba poco o ningún interés entre los científicos sociales. La situación cambió significativamente a finales de la década de los noventa como consecuencia de la reemergencia de los temas de migración en las agendas políticas de los Estados Unidos y otros países desarrollados, así como por la creciente escalada de los movimientos de refugiados a nivel internacional (Zolberg, 2000). En el caso ecuatoriano, si bien el movimiento de personas provenientes del Azuay y Cañar a Estados Unidos fue significativo entre 1960 y 1997, solamente a finales de los años noventa el fenómeno comienza a tomar relevancia como consecuencia de la salida masiva de ecuatorianos hacia España, en el año 2000 la migración neta fue de 148.367, la más alta en la historia del país.

La importancia del tema migratorio se refleja en el significativo incremento cuantitativo y cualitativo de los aportes teóricos sobre el tema. A nivel de institutos y centros de investigación se desarrollan estudios especializados en espacios de discusión y análisis. En los medios de comunicación la emigración ocupa un espacio relevante, lo cual ha contribuido sin duda a una toma de conciencia generalizada de la importancia del tema y de los elementos que lo constituyen.

La mayor parte de investigaciones que se han realizado para el caso ecuatoriano se refieren principalmente a la migración de las provincias de Azuay y Cañar, hacia los Estados Unidos. Esta situación se corresponde con la realidad ya que hasta finales de los años noventa era la única migración significativa existente, sólo a comienzos de la década del 2000, como consecuencia de la crisis económica desatada, se inicia el proceso masivo de migración de la población ecuatoriana hacia España, surgiendo así un nuevo destino migratorio.

Los estudios más recientes abordan el tema de la migración desde una perspectiva de análisis multidisciplinario, incorporando elementos históricos, estadísticos, demográficos y socioeconómicos.

El objetivo del estudio es realizar una reseña del proceso histórico de la migración de ciudadanos ecuatorianos hacia Estados Unidos, tratando de esbozar el escenario que ha servido de marco para este proceso, desde su inicio en los años sesenta hasta la actualidad. Posteriormente se sintetizarán estudios estadísticos existentes con el fin de caracterizar a la población ecuatoriana migrante en los Estados Unidos, desde una perspectiva socioeconómica. En el análisis se incluyen elementos que aporten al entendimiento de la política migratoria ecuatoriana como elemento constitutivo de la agenda de política exterior del gobierno ecuatoriano. Al final se presentan recomendaciones de política exterior.

RESEÑA HISTÓRICA DEL PROCESO DE MIGRACIÓN

El proceso de migración ecuatoriana hacia Estados Unidos es un reflejo de la marcada división regional existente en el Ecuador. Las migraciones ecuatorianas se originaron en diferentes regiones, con historias y características propias, en medio de un mismo contexto general. Las investigaciones existentes enfocan casi de manera exclusiva la migración de la región del Austro hacia Nueva York, en la que se incluyen importantes referencias estadísticas. Sobre la migración proveniente de la costa y de las otras provincias de la sierra existe una mínima cantidad de información con soportes estadísticos apenas existentes, basándose casi en la totalidad en evidencias empíricas (Zambrano, 1988).

El hito que marca el inicio del proceso de migración de ciudadanos ecuatorianos hacia Estados Unidos desde las provincias de la Costa puede ser ubicado en el año 1966, cuando Estados Unidos estaba en plena guerra de Vietnam (Zambrano, 1988). En esta época existía una gran predisposición de las autoridades de inmigración norteamericanas para dar amplias facilidades a los latinos jóvenes con el fin de cubrir la demanda de puestos de trabajo de la economía de guerra del momen-

to, así como de integrar al ejército norteamericano un contingente humano más apto para pelear en la selva de Vietnam. “En aquellos años los consulados norteamericanos de Quito y Guayaquil entregaban fácilmente visas a los solicitantes, particularmente a jóvenes artesanos y personas que tenían bachillerato técnico” (Zambrano, 1988: 51). Al finalizar la guerra en 1973, muchos ecuatorianos que pelearon en Vietnam se quedaron en los Estados Unidos y llevaron a sus familiares y amigos, quienes viajaban con visas de turistas y luego se quedaban indocumentados, iniciando así el proceso sostenido de migración ecuatoriana.

La mayor parte de personas que migraron de la década del setenta provenían de las provincias de Guayas, Manabí y El Oro. Muchos emigrantes trabajaban en la *Standard Fruit Company* o en otras empresas bananeras norteamericanas y tuvieron la posibilidad de entrar en contacto con el modelo norteamericano de vida, sintiéndose luego tentados a conocer este país. “Enclaves productivos económicos americanos como Tenguel sirvieron para que se propagara en la costa ecuatoriana el sistema y ventajas de la vida americana y con ello comenzó el interés de migración de los costeños a Estados Unidos, tanto a la costa del Pacífico, Los Angeles, San Francisco, como al Atlántico, Miami, Nueva York,” (Zambrano, 1988: 53).

Según Zambrano Castillo (1988), desde Guayaquil salió también una gran cantidad de personas con visa de turistas, jóvenes comerciantes, que en su proceso de contacto con Estados Unidos, se quedaron y, con el devenir del tiempo, cambiaron sus visas con las famosas *Green Card* (tarjetas de residente). En este caso, el enlace inicial con Estados Unidos fue el Centro Ecuatoriano-Americano a través de cursos de inglés, difusión de oportunidades de estudio y la promoción de importaciones y negocios bilaterales.

En general los emigrantes de la costa se han desarrollado directamente con los sectores norteamericanos y han sido bien acogidos en el medio. Una buena parte de las colonias de la provincia de Manabí trabajan en fábricas, y es notorio que instalan pequeños negocios como restaurantes, fruterías, papelerías. Las mujeres manabitas han logrado incursionar en la alta costura, trabajando tanto en diseño como en confección de reconocidas casas de modistos. Muchas, incluso tienen talleres propios donde cosen y entregan vestuarios a casas reconocidas. Buena parte de costeños arreglaron sus papeles en épocas de la amnistía u optaron por conseguir cartas de trabajo de las empresas donde prestan sus servicios.

Respecto a la migración proveniente de la Sierra, Zambrano Castillo (1988) presenta tres núcleos, los quiteños, los ambateños y los lo-

janos. Los quiteños están en Estados Unidos desde la década de los cincuenta, muchos se han casado con personas de diversa nacionalidad y por lo general están asimilados a la vida norteamericana. La colonia de quiteños es la que tiene mayor homogeneidad social, muchos de sus integrantes fueron ex funcionarios de gobierno, diplomáticos, militares, personas que tuvieron alguna representación en Estados Unidos.

Respecto a la migración proveniente del Austro, existen algunas visiones sobre las primeras migraciones que llegaron a Estados Unidos, la más desarrollada sostiene que su origen se encuentra en el colapso de las exportaciones de sombreros de paja toquilla o “Panama hat” (Kyle y Liang, 2001)¹. La economía de la región se había integrado al mercado mundial desde 1910 a través de la comercialización de los sombreros de paja toquilla, mientras el resto de las zonas rurales de la región comerciaban sus excedentes agrícolas con las comunidades aledañas. Esta lucrativa actividad había sido introducida por las elites locales con el fin de aprovechar la infraestructura existente para el tejido de ropa que había sucumbido por las importaciones inglesas de bajo precio. La comercialización del sombrero alcanzó su boom con la fiebre del oro de 1849, en la cual se transportaba el sombrero a través de Panamá como un camino corto para llegar a California, adquiriendo el nombre de “sombrero de Panamá”. El tejido de sombreros significó una mayor división de trabajo a más amplia escala, en la que participaron hombres, mujeres, jóvenes, viejos, cada uno encontrando su propio nicho de producción; alrededor de 250.000 niños y adultos de las zonas rurales estaban volcados a la producción y comercialización del sombrero de paja toquilla (Kyle y Liang, 2001). La comercialización del sombrero estaba a cargo de casas de exportación localizadas en la ciudad de Cuenca, así como de intermediarios independientes que vendían el sombrero a un precio mayor al que pagaba a los tejedores. Los importadores de Nueva York eran los principales compradores de los sombreros de paja toquilla y eran, a su vez, quienes comercializaban el producto en diferentes países del mundo.

Esta temprana dependencia de la comercialización del sombrero de paja toquilla colapsó luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos, el principal comprador del producto, sustituyó los sombreros ecuatorianos por sombreros provenientes de Asia, de inferior calidad y flexibilidad, pero de menor costo. Los intentos por mecanizar la producción no tuvieron éxito debido a la dispersión y ritmo rural de trabajo de los productores, que mantienen casi intacto hasta la fecha el mecanismo de producción. El declive de las exportaciones del sombrero de paja toquilla significó la desarticulación total de la economía y la desintegración social de las regiones del Azuay y Cañar por un período

que se extendió desde 1947 hasta mediados de los años sesenta. Mientras la burguesía local y nacional hizo poco para enfrentar a la crisis de los sombreros de paja toquilla, los exportadores blanco-mestizos y los campesinos tejedores de sombreros empezaron una migración masiva, que tuvo su máximo nivel en los años ochenta y noventa.

Las primeras migraciones de ecuatorianos llegaron a Nueva York en los años cincuenta, la mayoría provenientes de familias adineradas blanco-mestizas que buscaron capitalizar financieramente sus contactos comerciales cimentados durante el largo período de apogeo de las exportaciones del sombrero. De esta manera, se produce una reorientación de las migraciones temporales hacia Perú, que se habían dado en los años cincuenta, priorizándose el criterio de rentabilidad aún a costa de un nivel mayor de dificultad y riesgo. La experiencia de migración temporal de la población mestiza de comunidades al sur de la provincia del Azuay es importante como elemento para entender los motivos por los que este grupo poblacional, impulsa el proceso de migración más importante de Ecuador.

El motivo por el cual Nueva York se convirtió en el destino preferido de los migrantes ecuatorianos todavía no es bien entendido por los estudiosos. Las comunidades mestizas del sur de la provincia del Azuay, con una historia de concentración de la tierra, de economía de supervivencia y de migración temporal a las empresas de la costa, son las que enviaron los primeros flujos migratorios a Nueva York en la primera mitad de los años setenta (Jokisch, 2001). Tampoco está claro como estos primeros nexos se convierten en el hilo conductor de las migraciones posteriores de los moradores pobres de las zonas rurales hacia Estados Unidos.

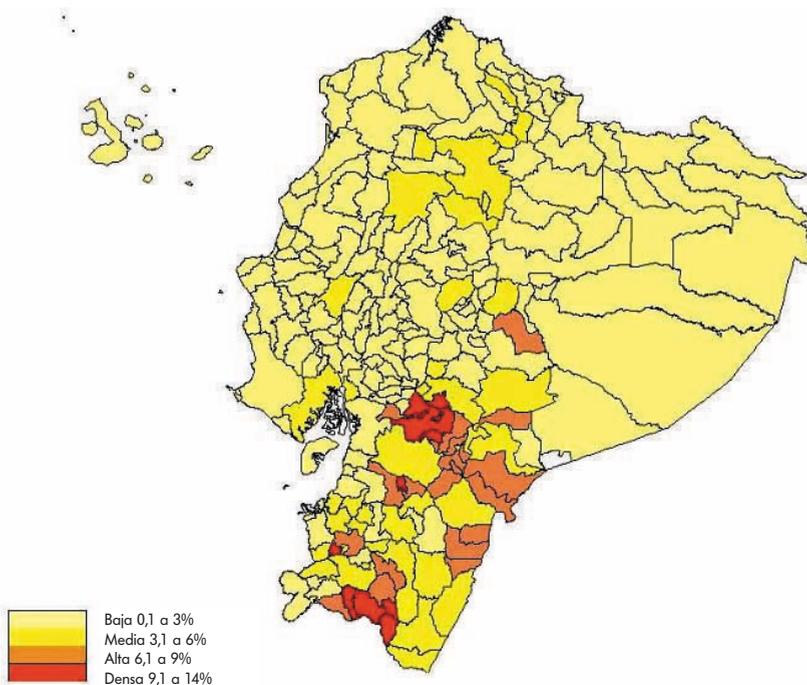
El flujo migratorio a Estados Unidos se incrementó significativamente en los años 80 y 90, aún sin tomar en cuenta en los registros a los migrantes indocumentados. Entre 1986 y 1990 el número de ecuatorianos que viajaron a Estados Unidos pasó de 76.693 a 102.867 por año. A mediados de los años noventa se registran cerca de 270.000 ecuatorianos que salieron del país con destino a Estados Unidos, cifra que permite visualizar el movimiento migratorio hacia ese país (Gratton y Herrera: 2004). Cifras oficiales de Estados Unidos reportan que el número de personas con ancestro ecuatoriano que viven en los Estados Unidos aumentó de 191.198 en 1990 a 257.760 en el 2000 (Censo de los Estados Unidos 2002)². Un estudio realizado por el centro de investigaciones Ciudad concluye de manera no determinante que “ante el proceso de ajuste desplegado en el año 1983, los actores sociales comienzan a responder con la estrategia migratoria sólo luego de unos años cuando los efec-

tos del ajuste se hicieron más tangibles para la sociedad (en 1988, por ejemplo, la inflación llegó al 85%). En todo caso, la relación entre una deficitaria situación económica y la migración no aparece, una vez más, como evidente o directa, parecería más bien que la gran salida de personas del centro sur del Ecuador en este período se debe a una intensificación de la tendencia construida durante décadas (Jokisch, 2001).

Las provincias de Azuay y Cañar son las ciudades donde se concentra el flujo migratorio hacia Estados Unidos, pudiendo ser la zona de mayor flujo de América del Sur (Ciudad - Alisei, 2003). Estudios focalizados dan cuenta de esta realidad, en el año 1990 entre 80.000 y 100.000 personas de las provincias de Cañar y Azuay habrían migrado a los Estados Unidos (Borrero, 1992); asimismo, en las áreas aledañas a Cuenca, encuestas realizadas muestran que el 45% de los hogares tienen al menos un miembro de la familia en los Estados Unidos (Graton y Herrera, 2004).

MAPA No. 1

Emigrants as % of population. ecuadorian cantons, 2001



Fuente: CIUDAD 2003, "Nada volverá a ser como antes"

Es importante señalar además que durante esa época se dio un alto grado de asentamientos permanentes debido a que numerosos migrantes recibieron desde el gobierno de los Estados Unidos una amnistía bajo el marco de la Reforma de Migración de 1986 que garantizaba la residencia legal en los Estados Unidos, y con ello la de otros miembros de la familia. Es así como entre 1961 y 1995 más de 185.000 ecuatorianos recibieron residencia en el marco del proceso (Ciudad-Alisei: 2003).

A finales de los años noventa, cuando el país experimentó una profunda crisis económica y política, se produce una migración sin precedentes. De acuerdo a cifras de la Dirección Nacional de Migración, para el año 2000, 504.203 ecuatorianos partieron legalmente del Ecuador y a pesar de que volvieron 455.836, la migración neta (48.367) fue la más alta que en cualquier otro año (Jokish, 2001)³.

Sin embargo, estas cifras no incluyen, sino en forma minoritaria, a la población que emigra hacia Estados Unidos ya que ésta se desplaza sólo en un mínimo porcentaje por vía aérea, de donde la oficina de Migración de Ecuador extrae los registros de entradas y salidas del país para determinar la salida neta de ecuatorianos hacia Estados Unidos. Debido a los controles impuestos por Estados Unidos en los países centroamericanos para impedir el ingreso ilegal de migrantes por la frontera, los desplazamientos de ecuatorianos se han hecho de manera clandestina en barcos pesqueros, lo cual hace sumamente complicado su registro. A través de la revisión de las cifras de ecuatorianos deportados por Estados Unidos y los países centroamericanos es posible tener una idea aproximada del movimiento migratorio hacia Estados Unidos en los últimos años. Por ejemplo, en los primeros seis meses del 2001, México deportó a más de 100.000 inmigrantes ilegales, 788 de los cuales eran ecuatorianos (Servicio de noticias EFE, 22 de agosto del 2001)⁴. La evolución del flujo de migrantes a Estados Unidos es apreciado por Jokich, a través de los siguientes datos: “Entre Enero de 1982 a Marzo de 1999, el Servicio de guardacostas de EE.UU. detuvo solamente a dos ecuatorianos en alta mar; sin embargo, la ruta marítima ecuatoriana llegó a ser un récord público en marzo de 1999 cuando una lancha de los guardacostas de EE.UU. interceptó un buque de pesca de 44 ecuatorianos con un total de 1452 ecuatorianos a bordo. En los 17 meses siguientes fueron interceptadas otras embarcaciones ecuatorianas con un total de 1454 ecuatorianos a bordo. En el Año Fiscal 2000 (octubre-septiembre) la Guardia costera de EE.UU interceptó 1.244 ecuatorianos en el mar, más que de cualquier otra nacionalidad (U.S, Cost Guard 2001); para el año 2001 la Guardia Costera ha interceptado 1.020” (Jokish: 2001).

EL "COMERCIO" DE PERSONAS HACIA ESTADOS UNIDOS⁵

A pesar que la red de tráfico de personas tiene un carácter internacional, empieza con las ventas de los tramitadores en el mismo pueblo o comunidad. El mecanismo mediante el cual se da la migración de ecuatorianos, particularmente en la región de Azuay y Cañar, hacia Nueva York, sigue el esquema de comercialización del sombrero de paja toquilla hacia Estados Unidos durante la época de apogeo. De la misma manera que los intermediarios compraban los sombreros a los productores para venderlos a precios más elevados a las casas de exportación, existen ahora redes de tramitadores y chulqueros integrados a la vida de la comunidad, con la que mantiene lazos sociales con un alto nivel de confianza y lealtad que proveen una gama de servicios legales e ilegales requeridos para realizar el viaje clandestino a Estados Unidos. El costo de todos estos servicios, que incluye arreglos para la obtención de todos los documentos necesarios para dejar el Ecuador, visas a través de otros países, todos los arreglos físicos requeridos, falsificación de visa y pasaporte de Estados Unidos, oscila entre 6.000 y 10.000 dólares. Los mecanismos de financiamiento que utilizan son característicos de los pueblos y barrios azuayos, usualmente incluyen una combinación de ahorros personales, préstamos libres de intereses otorgados por sus familiares, préstamos con interés de amigos, préstamos usureros de los chulqueros (a tasas de interés de 10 y 12 por ciento mensual), o venta de propiedades.

La prestación de dinero es una institución económica que ha existido en la comunidad azuaya y azogueña desde tiempos atrás, incluso luego de monetizada la economía, cuando se dejaron de lado las relaciones precarias de producción. Los pequeños campesinos, cuya economía dependía de la agricultura a pequeña escala de subsistencia, solicitaban préstamos a indígenas de la comunidad o a mestizos para cubrir sus requerimientos básicos o pagar los costos de las fiestas religiosas; pero, sobre todo, para continuar el ciclo productivo de migración temporal a la costa o la producción de artesanías.

Los tramitadores, con el apoyo de funcionarios locales y personas especializadas, preparan toda la documentación interna y externa requerida para realizar el viaje, sorprendiendo al Consulado norteamericano en Ecuador. Los viajes se realizan a través de dos rutas, una directa a Nueva York, utilizando pasaportes prestados con visas estampadas, que incluye adiestramiento para actuar como *residente*; y, una ruta complicada que incluye una sofisticada red de contactos en Centroamérica y México, casas de seguridad y coyoteros. Desde que Estados

Unidos impuso el requerimiento de visa, los coyoteros utilizan caminos alternativos por vía terrestre o marítima.

Durante el trayecto están permanentemente expuestos a peligros y tienen que soportar condiciones muy difíciles, sin ninguna garantía de llegar al final de su trayecto. De esta manera se entiende la prioridad del coyotero de ganar la confianza y la lealtad de los *clientes* potenciales.

LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE ECUATORIANA EN ESTADOS UNIDOS

De acuerdo al censo estadounidense del año 2000⁶, la mayor parte de los migrantes ecuatorianos documentados e indocumentados se concentra en Nueva York, específicamente en el condado de Queens (más del 61,5% para 1990), predominantemente en los barrios de Corona, Jackson Heights y Elmhurst. New Jersey, Florida, California e Illinois tienen poblaciones ecuatorianas considerables, aunque en porcentajes relativamente pequeños (menos del 10% del total). Ninguno de los estudios existentes explica el motivo por el cual Chicago dejó de ser el destino preferido de los migrantes ecuatorianos, quedando éste como un tema pendiente a resolver.

CUADRO No. 1

Población ecuatoriana en los Estados Unidos
1990-2002

CIUDAD	CENSO 1990	ESTIMACION DE MUMFORD 1990*	CENSO 2000	ESTIMACION DE MUMFORD 2000*
Connecticut	2.947	3.041	7.703	10.596
Illinois	8.659	8.897	12.060	18.069
California	26.953	27.858	18.118	33.332
Florida	14.679	15.230	23.939	35.943
New Jersey	27.572	28.701	45.392	66.370
New York	89.838	92.569	123.472	177.957
United States	191.198	199.198	260.599	396.400

Fuente: Logan, 2001, U.S. Oficina Estatal de Censo 2000
Elaboración: Brad D. Jokisch (2001).

* Las estimaciones de Mumford son producidas por el Centro Lewis Mumford para Investigaciones Comparativas Urbanas y Regionales, SUNY, Albany, New York.

Un fenómeno importante de resaltar es el apareamiento de un nuevo patrón de migración suburbano. Las cifras del censo estadounidense del 2002, destacan el crecimiento de la población ecuatoriana en áreas suburbanas de Westchester (parte norte) y los condados de Suffolk (Long Island) a más del doble durante los años noventa (Jokisch, 2001). El número permanece relativamente pequeño, pero la tasa de incremento y el establecimiento de redes en Nueva York suburbano pronostica una tasa más alta de inmigración y población en los años venideros.

CUADRO No. 2
Población ecuatoriana en New York
1990 - 2000

	1990*	2000*
Ciudad de New York	78,444	101,005
Condado de Queens	35,412	57,716
Condado de Kings (Brooklyn)	18,653	18,951
Condado de Bronx	12,421	12,888
Condado de New York (Manhatan)	11,359	10,291
Condado de Richmond (Staten Island)	599	1,159
Condado de Westchester	4,630	9,360
Condado de Naussau	2,854	3,790
Condado de Suffolk	2,368	6,126

Fuente: Censo de Estados Unidos, 2000.

Elaboración: Jokisch, 2001.

Los ecuatorianos han visto que las zonas suburbanas de Nueva York les ofrecen mejores opciones de trabajo y mejores condiciones de vida en comparación con el área urbana, donde se concentra la población migrante, lo cual hace cada día más difícil la obtención de un puesto de trabajo, a lo cual se suma el alto costo de vida de la ciudad. Por este motivo, en tendencia creciente, muchos ecuatorianos han decidido mudarse a las zonas suburbanas en busca de mejores y mayores oportunidades. De conversaciones mantenidas con algunos ecuatorianos residentes en estas zonas⁷, se puede afirmar que en estos lugares existen importantes grupos de ecuatorianos que en los últimos años han migrado a estas áreas por referencias de familiares y amigos que les han precedido, siguiendo el mismo patrón anterior de migración en base a enlaces.

Características de la población migrante

Los primeros emigrantes de Azuay y Cañar que llegaron a Estados Unidos eran básicamente mestizos, posteriormente se unieron los indígenas del Cañar. Aunque la mayoría de los migrantes provienen de los sectores pobres o empobrecidos y en menor medida los más pobres por tener acceso a préstamos, personas de toda condición social o económica ha emigrado a Estados Unidos (Jokisch, 2001). En cuanto al género de emigrantes, al comienzo los emigrantes eran mayoritariamente hombres, entre 18 y 45 años, dejando en el Ecuador comunidades con población básicamente femenina; sin embargo, el número de mujeres migrantes ha ido creciendo de manera paulatina.

En este proceso se aprecia un incremento de autonomía que las mujeres han ido adquiriendo debido a los altos índices de migración masculina, al punto que muchas de ellas han emigrado de manera independiente de parientes masculinos. No obstante, la mayoría de ellas han contado con el apoyo financiero de parientes masculinos desde Estados Unidos, en su calidad de esposas o parientes cercanas. Actualmente, sin embargo, se aprecia una migración similar entre hombres y mujeres, destacándose como elemento novedoso el fenómeno de la migración familiar, que incluye la migración de los niños que ingresan solos. Según Jokisch (2001), un mayor número de mujeres migran durante los años noventa obligadas por diferentes motivos incluyendo la desesperación económica y emocional generada por la migración de la población masculina.

En una clara tendencia hacia la reunificación familiar, cada vez son más los casos de padres que deciden financiar y llevar a sus hijos de manera ilegal a los Estados Unidos, a través de un eficiente sistema de coyoteros, que garantizan el ingreso rápido y seguro de los niños⁸. Una vez que los migrantes se han establecido laboralmente y se han organizado medianamente, con el apoyo siempre de familiares que les precedieron en el viaje, se empapan de los beneficios sociales que les ofrece el sistema, de los cuales podrían bien beneficiarse sus hijos, sean éstos legales o ilegales, como son, un sistema de educación gratuito, programas de salud sin costo, ayudas económicas.

Debido a la temprana edad en que migran, los menores se involucran fácilmente en el medio, aprenden el idioma y pueden aspirar a mejores condiciones laborales en el futuro. Esta tendencia a la migración de menores se verifica, por ejemplo, con el importante número de niños ecuatorianos que se encuentran en albergues infantiles de Costa Rica detectados por las autoridades migratorias de ese país

cuando atraviesan su territorio, acompañados de coyoteros que pretenden llevarlos a Estados Unidos junto a sus padres. De manera que se estaría tendiendo a un proceso de reunificación familiar que cambiaría el escenario de dolor de los niños abandonados por sus padres migrantes. Se registra también un importante número de niños de padres ecuatorianos que han nacido en Estados Unidos, siendo, por tanto, ciudadanos estadounidenses por nacimiento. Esta nueva generación de niños de padres ecuatorianos nacidos en Estados Unidos a futuro es la garantía para la legalización de la estada en este país de sus familiares cercanos.

El registro acumulado de ecuatorianos del Consulado General del Ecuador en Nueva York, comprendido entre el febrero del 2001 y marzo del 2004⁹, resulta interesante para observar algunas de las características de los ecuatorianos residentes en esta ciudad, que pueden servir para dar una idea referencial de la población ecuatoriana que vive en los Estados Unidos, toda vez que en esta ciudad se concentra la mayor parte de los emigrantes ecuatorianos.

- El número de hombres es todavía significativamente mayor que el de mujeres, a pesar de la tendencia a un incremento de la migración femenina, el total de mujeres registradas representan el 37% del total, mientras que casi el 62% son hombres.

CUADRO No. 3

Porcentajes de hombres y mujeres por rangos de edad
febrero 2001 - marzo 2004

RANGO	MUJERES	% TOTAL	HOMBRES	% TOTAL
1 10	613	1.10	676	1.21
11 20	1441	2.59	2072	3.72
21 30	6838	12.28	13485	24.21
31 40	6020	10.81	10827	19.44
41 50	3106	5.58	5360	9.62
51 60	1493	2.68	1696	3.04
61 70	740	1.33	687	1.23
71 100	393	0.71	252	0.45
TOTAL	20644	37.06	35055	62.94
55699				

Fuente: Base de datos del Consulado General de Ecuador en Nueva York.
Elaboración: Propia

- La mayoría de la población registrada tiene entre veinte y cuarenta años. En este grupo estarían comprendidos los migrantes que llegaron en los años ochenta y noventa y los que siguen llegando de manera ilegal en la actualidad. El porcentaje de personas mayores de sesenta años es relativamente bajo y comprendería básicamente a los ecuatorianos que llegaron en la primera oleada de los años cincuenta, con la crisis del sombrero de paja toquilla. Es significativa la tasa de crecimiento de menores registrados comprendidos entre cero y veinte años, lo cual revela una alta tasa de natalidad, así como el incremento de ingreso de niños que han sido traídos, de manera ilegal, con coyoteros, por sus padres que ingresaron previamente a Estados Unidos, la mayoría de ellos ilegales.
- Tanto en la población masculina como femenina, la mayoría de migrantes registrados tienen educación primaria y un porcentaje pequeño educación superior.

CUADRO No. 4
Nivel de instrucción
febrero 2001 – marzo 2004

INSTRUCCION	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Primaria	7675	16610	24285
Secundaria	8866	14013	22879
Superior	3305	3715	7020
N/I	801	991	1792
TOTAL	20647	35329	55976

Fuente: Base de datos del Consulado General de Ecuador en Nueva York.
Elaboración: Propia

- La mayor parte de la población migrante proviene de las provincias de Azuay (39,79%), Cañar (21,01%) y Guayas (13,85%). Se destaca el peso creciente de la población de ecuatorianos nacidos en Estados Unidos.

CUADRO No. 5
Población por provincias
febrero 2001 – marzo 2004

PROVINCIA	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	% TOTAL
Azuay	6746	14966	21712	38.79
Bolívar	64	88	152	0.27
Cañar	3726	8035	11761	21.01
Carchi	47	55	102	0.18
Chimborazo	385	770	1155	2.06
Cotopaxi	125	176	301	0.54
El Oro	1091	1587	2678	4.78
Esmeraldas	96	82	178	0.32
Galápagos	4	7	11	0.02
Guayas	3859	3895	7754	13.85
Imbabura	158	159	317	0.57
Loja	255	465	720	1.29
Los Ríos	283	244	527	0.94
Manabí	1167	944	2111	3.77
Morona Santiago	664	1527	2191	3.91
Napo	28	44	72	0.13
Pastaza	22	24	46	0.08
Pichincha	1263	1414	2677	4.78
Sucumbíos	9	17	26	0.05
Tungurahua	105	148	253	0.45
Zamora Chinchipe	52	114	166	0.30
USA	498	568	1066	1.90
TOTAL	20647	35329	55976	

Fuente: Base de datos del Consulado General de Ecuador en Nueva York.
Elaboración: Propia

EL ROL DEL MIGRANTE EN LA SOCIEDAD ESTADOUNIDENSE

El fenómeno de la migración se enmarca en la lógica del sistema capitalista mundial, caracterizado por un proceso de desarrollo desigual entre los países del denominado centro y los de la periferia (Wallenstein), entre los cuales la brecha es cada vez más profunda. Esta perspectiva de análisis se contraponen con el enfoque tradicional que ubica el proceso de emigración de grupos humanos exclusivamente como el resultado de la situación económica interna de sus países de origen y la falta o inadecuada adopción de políticas específicas de desarrollo.

Por otro lado, en el sistema internacional contemporáneo se observa una marcada contraposición entre las políticas migratorias restrictivas que adoptan la mayoría de los países y la globalización mundial. A pesar de que la política se desarrolla en medio de un sistema internacional globalizado, caracterizado por la mundialización de los cambios económicos, la expansión de una sociedad de la información, la consolidación de las redes financieras internacionales y la hegemonía económica y militar de los Estados Unidos, las políticas migratorias adoptadas por los gobiernos están marcadas por un incremento del control de los flujos migratorios. En lo que se refiere al tema migratorio el Estado asume una política exterior de carácter *westfaliano*, a pesar de que históricamente las políticas migratorias se han movido en un margen amplio entre fronteras abiertas y cerradas, la tendencia predominante ha sido hacia el cierre de fronteras (Zolberg, 2000).

El Gobierno como representante del Estado nacional se constituye en el *administrador* de la política migratoria de los países con el objetivo de velar por el equilibrio económico interno, resguardando al mismo tiempo los intereses de los grandes capitales. A través de una política migratoria restrictiva el estado, administra un margen de *tolerancia* migratoria con el objetivo de asegurar una escala remunerativa adecuada, balanceada, ocasionada por una oferta mayor de mano de obra. Al mismo tiempo, los Gobiernos de los países dejan un margen de apertura en su política migratoria con el fin de garantizar que el sistema cuente con el recurso humano suficiente para cubrir las plazas de trabajo de baja cualificación y poco reconocimiento social, que los nacionales de sus países están cada vez menos dispuestos a realizar. Se trataría de una especie de distribución mundial del trabajo que asigna a la mano de obra que proviene de países empobrecidos determinados roles sociales y laborales al interior de las sociedades de acogida. Las manos invisibles del mercado laboral requieren de una mirada que tiene varios ojos al momento de decidirse por una mercancía, según que la fuerza de trabajo ofertada provenga de determinado continente, de determinados países, perteneciente a determinada etnia o si es hombre o mujer. En algunas ocasiones se ha podido constatar incluso que ecuatorianos o ecuatorianas que han adquirido la nacionalidad estadounidense para poder estar amparadas laboralmente, siguen siendo contratados al margen del sistema laboral regular, con sueldos por debajo de los rangos legales, sin reconocimiento de horas extras y ninguna protección laboral.

Existen pocas investigaciones respecto a la inserción laboral de los ecuatorianos en Nueva York; pero, “a partir de la evidencia dispo-

nible, parece que la mayoría de inmigrantes hombres trabajan como obreros diurnos o en trabajos del sector servicios (restaurantes y hoteles en particular) mientras las mujeres comúnmente trabajan en la industria de ropa o restaurantes” (Jokisch, 2001). Investigaciones actuales sobre población hechas en 1998 y el 2000 señalan que a nivel nacional a trabajadores ecuatorianos les iba mejor que a la mayoría de inmigrantes hispanos en los Estados Unidos, ganando un promedio de 11.848 por año mientras que, aproximadamente un 19% vivían por debajo de la línea de pobreza, y 5,8% estaban desempleados (Jokisch, 2001).

CUADRO No. 6
 Datos económicos de inmigrantes hispanos
 en los Estados Unidos

	INGRESO PROMEDIO US\$	PORCENTAJE BAJO LA LINEA DE POBREZA	PORCENTAJE DESEMPLEO
Todos los hispanos	9.432	25.2	6.8
Total de Sudamérica	13.911	13.6	4.3
Colombia	11.759	16.4	4.8
Ecuador	11.848	19.0	5.8
Perú	11.996	11.7	3.0

Fuente: Logan, 2001, p.3. Datos proveniente del Current Population Survey, Marzo 1998 y Marzo 2000

Elaboración: Jokisch (2001).

El Estado norteamericano no ha mantenido una política de control migratorio estricto; por el contrario, se podría decir que ha existido mucha tolerancia para el emigrante, la cual posibilitaría una flexibilización de la oferta de trabajo y la disminución de los costos de contratación. En el caso de Nueva York, por ejemplo, existe sectores bien localizados de población ecuatoriana, con un alto porcentaje de indocumentados, a quienes no se les aplica ningún tipo de control migratorio. Normalmente las deportaciones de ecuatorianos indocumentados se producen únicamente cuando los ecuatorianos han tenido un encuentro con la policía por casos delincuenciales.

Al mismo tiempo, el gobierno estadounidense acoge a los migrantes ilegales en los programas de salud gratuitos y políticas sociales que les facilita su permanencia en el país¹⁰. Los ecuatorianos que migran a Estados Unidos conocen de antemano, por referencias de sus vínculos en este país, los beneficios y facilidades que les brinda el go-

bierno norteamericano. Aunque no se cuenta con registros, se sabe que los niños que ingresan al país asisten a escuelas públicas, se benefician de los seguros sociales gratuitos y muchos, reciben ayuda estatal en caso de necesidad, independientemente de su estatus migratorio. Asimismo, las madres embarazadas reciben control médico y alimentación para garantizar el buen desarrollo del bebé. Adicionalmente, tienen la oportunidad de encontrar trabajos y recibir remuneraciones mucho mayores a los que recibían en el Ecuador, en medio de una economía estable que les permite proyectarse económicamente. Estas son garantías que no pudieron encontrar en su país de origen, particularmente en las etapas de crisis económica e inestabilidad política. En general, se podría afirmar que los ecuatorianos que migran a Estados Unidos se encuentran a gusto con las condiciones de trabajo y de vida que les brinda este país, independientemente de las condiciones de desventaja a las que están sometidos en el campo laboral debido a su condición de indocumentados¹¹.

Este amparo estatal, sin embargo, no es bien receptado por un buen grupo de ciudadanos estadounidenses que consideran injusto que las personas indocumentadas, que no tributan, se beneficien del pago de sus impuestos, los cuales son realmente altos en comparación con otros países del mundo, particularmente Nueva York, y presionan a la baja de la escala salarial. El ciudadano común no hace ningún tipo de reflexión respecto al aporte de los migrantes ecuatorianos en las específicas áreas de trabajo donde se desempeñan, al cubrir nichos laborales en condiciones de desventaja. Tampoco es de común conocimiento que el impacto en programas federales, como el seguro social de jubilaciones y *Medicare* de asistencia médica, arroja un saldo positivo en las cuentas federales del Gobierno de Estados Unidos. Este efecto positivo se debe a que a muchos de los inmigrantes indocumentados que trabajan con documentos falsos se les aplican descuentos de *Medicare* y seguro social que van al gobierno federal; pero luego cuando se jubilan no pueden reclamar su beneficio de retiro porque tienen un número falso (CIC, 2004)¹².

CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR

A nivel nacional las remesas que envían los ecuatorianos migrantes constituyen un pilar para sostener la economía dolarizada¹³. La importancia de las remesas en la economía ecuatoriana se aprecia en las siguientes cifras: en el año 1991, por concepto de remesas, los ecuatorianos que habían salido del país enviaron 109 millones de dólares: es-

te monto se duplicó en 1993, ubicándose en 201 millones de dólares, sin embargo, este valor apenas representó el 1,3% del PIB. En 1999, la relación remesa/PIB llegó ya a un 6,5%, alcanzando su máximo en el 2000, con 8,3%. Posteriormente las remesas, que si bien crecen en términos absolutos, declinan en un 6,7% en relación al PIB en el 2001, a un 5,9% en el 2002 y a un estimado de 5,8% en el 2003. En los últimos años las remesas superan a las exportaciones sumadas de banano, café, camarón, atún y pescado, más no así a las exportaciones petroleras. Medida la evolución de las remesas en índice con base al año 1991, se constata un salto espectacular de 100 a 1200 puntos, mientras que el incremento del petróleo fue a 212 y el banano a 114. (Acosta, et.al, 2004)

La mayor parte de las remesas que ingresan al país son utilizadas para el sostenimiento de estrategias familiares de supervivencia, más de la mitad de los receptores estarían utilizando este dinero para cubrir sus requerimientos básicos de vivienda, salud, alimentación y educación. De esta manera, el Estado se ve aliviado de la presión de destinar mayores recursos para financiar la inversión social, lo cual le da una mayor flexibilidad fiscal para pagar la deuda externa o refinanciar la ineficiencia de la banca privada. De cualquier manera, no se puede esperar que con el flujo de remesas se pueda financiar el pago de la deuda externa, esto requerirá mayores ajustes a la economía, deterioro económico y la consecuente incremento de la migración, con lo cual se logrará, al menos temporalmente, mayores remesas que permitan sostener la dolarización.

Estas remesas favorecen no de manera uniforme a toda la población, sino a ciertas regiones como la sierra central, entre ellas a las provincias del Azuay y Cañar. Las remesas, sin embargo, no han contribuido al desarrollo económico del país pues se han orientado al consumo de bienes importados en detrimento de la industria nacional. Tampoco han sido orientadas hacia el sector agrícola, sino a la construcción y los servicios (transporte). Algunos sectores acomodados de la economía se han visto directamente beneficiados de las remesas, por ejemplo los importadores de bienes de consumo (según el BID, el 17 por ciento de los receptores de remesas utilizan este dinero en gastos superfluos o de lujo); así como las empresas de envíos de dinero y encomiendas, o las agencias de viajes ecuatorianas que operan en Estados Unidos.

Desgraciadamente el flujo de remesas al Ecuador no tiene perspectivas de continuar como se ha venido dando en los últimos años. Por un lado, existe un control migratorio en Estados Unidos, que hace cada vez más complicado el ingreso y permanencia de indocumentados; así como por el hecho del importante porcentaje de ecuatorianos que

poco a poco han logrado ingresar a Estados Unidos a su familia nuclear completa e incluso su familia ampliada. Adicionalmente, las remesas que ingresan al país tienen como contrapartida las remesas que salen a Perú y Colombia (si el monto de remesas que ingresaron al país en el 2003 bordea los 1.700 millones de dólares, el monto de remesas que salieron a Perú y Colombia bordean los 250 millones).

En cuanto al impacto social de las migraciones en las regiones de Azuay y Cañar, éste puede ser visualizado mejor a través de un estudio de caso comunitario realizado por Walmsley en la comunidad de Zhigzhiquín (Walmsley, 2001). El autor concluye en su estudio que la migración internacional constituye la causa principal de la descomposición de la unidad social comunitaria. El ingreso de dinero a unas familias y no otras es el factor más inmediato para producir la diferenciación social y reduce las oportunidades para la interacción social que los eventos como las mingas solían producir, pues cada vez más con el dinero circulante se contratan jornaleros para las construcciones y las jornadas agrícolas.

Las remesas han transformado también las aspiraciones y los valores locales. La gente se ha vuelto más *americanizada* y las palabras como materialista, egoísta, individualista se repiten cada vez más. La gente se refiere al materialismo e individualismo para calificar la actitud de los niños, que cada vez reclaman más cosas materiales, acostumbrados a recibir regalos, ropa y computadoras de sus padres que se encuentran en Estados Unidos y han perdido el respecto hacia sus mayores, como se lo mantenía en épocas anteriores.

Por otro lado, existe un sentido de privación relativa que se ha desarrollado entre los hogares de los no migrantes. La aspiración de migrar hacia Estados Unidos o, cuando han dejado de hacerlo por algún motivo, se refleja en una frustración en la que compara su situación actual con la que habría tenido de haber podido migrar del país.

El estatus social de los hogares migrantes está principalmente basado en la adquisición de comodidades y de villas de estilo urbano. Los aspectos y los detalles plasmados en la casa son indicativos del éxito que han tenido en el exterior. Toda su inversión se hace en las casas, y no en proyectos productivos. Parecería que la dificultad de retornar en el corto y mediano plazo les impide pensar en inversiones que requieren de su presencia en el lugar. Después de vivir varios años fuera los migrantes no pueden concebir un futuro en su lugar de origen.

EVALUACIÓN

El proceso de globalización mundial, basado en el neoliberalismo como doctrina ideológica, no se aplica en el caso de los flujos migratorios entre los países, particularmente por parte de los grandes del centro que han adoptado estrictas políticas migratorias para impedir el ingreso de personas indocumentadas en su territorio. En el caso de Estados Unidos, el control de ingreso de extranjeros a través de visas y controles migratorios fronterizos, en los que involucra a los países centroamericanos, aplicados particularmente a los países de origen de los flujos migratorios más importantes, entre los que se encuentra Ecuador, específicamente la población proveniente de Azuay y Cañar.

De manera simultánea a esta lógica de exclusión y control migratorio, la población migrante cumple un rol fundamental para el mantenimiento del sistema de producción del país en donde se encuentran, en este caso Estados Unidos. Existe una suerte de división de trabajo a nivel interno, en la cual los migrantes provenientes de países periféricos desempeñan actividades específicas dentro del país receptor, por lo cual reciben salarios más bajos, en detrimento de las escalas salariales medias. Este podría ser el motivo que explicaría el alto nivel de permisibilidad que existe con relación a la permanencia de un elevado número de personas indocumentadas que viven en Estados Unidos, la misma que se refleja en el limitado control migratorio interno y los beneficios sociales a los que pueden acogerse los ciudadanos indocumentados.

La migración ecuatoriana a Estados Unidos requiere de un enfoque a nivel de las regiones geográficas del país, pues en cada una de ellas el proceso migratorio se dio de una manera diferente, en respuesta a una realidad socioeconómica interna específica, con características propias. Asimismo, el proceso de inmersión en la sociedad norteamericana de los migrantes ecuatorianos ha sido diferente en cada caso, los grupos regionales mantienen marcadas diferencias entre sí y existe entre ellas un contacto mínimo. En este sentido, se puede afirmar que el regionalismo existente en el país se mantiene entre los emigrantes ecuatorianos en Estados Unidos.

El proceso de migración de ciudadanos ecuatorianos hacia Estados Unidos, particularmente la proveniente de la región del Austro, está profundamente vinculado con las crisis económicas tanto a nivel nacional como local. El flujo migratorio protagonizado por la población proveniente de las provincias del Azuay y Cañar se dio como consecuencia de la crisis de las exportaciones de sombreros de paja toquilla. Posteriormente, en los años ochenta y noventa, el flujo migratorio más

importante coincide con una profunda crisis económica y social experimentada por el país, en la cual la población en general experimenta una disminución sustancial de su capacidad adquisitiva y pocas esperanzas de que la situación mejore. A finales de los años noventa y comienzos del 2000, etapa de una de las peores crisis de la historia del país, coincide con el mayor flujo de emigrantes a España, aunque mantiene una tendencia importante hacia Estados Unidos.

De manera paradójica, los migrantes que hasta cierto punto se vieron obligados a salir como consecuencia de la crisis económica interna son los que ahora envían importantes sumas de dinero a través de las denominadas *remesas*, con las cuales se mantiene el sistema económico dolarizado, al tiempo que se alivia al Gobierno de su responsabilidad de destinar recursos para atender las áreas sociales y, de esta manera, tener una mayor flexibilidad para atender el pago de la deuda externa y cubrir la incapacidad de los banqueros. Las remesas no han contribuido para reactivar la economía a través del desarrollo de los sectores agrícolas e industrial; por el contrario, ha servido para el incremento del consumo de bienes importados y para activar transitoriamente el área de la construcción. Aunque en la actualidad las remesas constituyen el segundo rubro de ingresos externos para la economía ecuatoriana, después del petróleo, existen razones para pensar en una tendencia recesiva de las mismas, las restricciones migratorias por parte de Estados Unidos, la tendencia hacia una radicación permanente en el país.

El impacto socioeconómico en las comunidades de migrantes tiene un saldo básicamente negativo, caracterizado por una marcada desintegración comunitaria, una pérdida de los valores culturales propios, un acentuamiento de la dependencia de los recursos remitidos por los familiares que se encuentran en Nueva York, una no inversión en actividades productivas que favorezcan al desarrollo de la comunidad, una aspiración permanente en la población que se queda, de poder emigrar algún día como único mecanismo de salida para mejorar su condición de vida, y la inestabilidad provocada en los niños que crecen separados de sus padres, carentes de afecto y seguridad emocional.

PROPUESTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

A nivel de políticas de gobierno, los temas migratorios han sido tratados desde una perspectiva unilateral, a través de la cual Estados Unidos busca hacer prevalecer sus intereses de Estado, que el Gobierno del Ecuador, al igual que los otros gobiernos de origen de los prin-

cipales grupos migratorios, adopten medidas de control y cooperación que coadyuven a la desarticulación de bandas internacionales de tráfico de personas, constituidas con personas y organizaciones de los diferentes países, en este caso Ecuador.

El Gobierno de Estados Unidos mantiene una política migratoria orientada al control del ingreso de indocumentados. Se ha incrementado la vigilancia a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México con la operación conocida como *Gatekeeper* (1994) y otras iniciativas similares, así como el control de fronteras en los países centroamericanos, incluido México, con el fin de impedir el ingreso a su territorio de personas que intentan atravesar por estos países como paso a su destino final en el norte. El primer control constituye el requisito de visa que han impuesto todos los países de la región a los ciudadanos de los principales países de origen de la migración ilegal a Estados Unidos, como son Perú, Colombia, Brasil y Ecuador.

En los últimos años, como consecuencia de los sucesos del 11 de septiembre, el gobierno de los Estados Unidos ha intensificado el control migratorio, a través de la creación del Departamento de Seguridad Interna (DHS), el cual asumió las funciones del desaparecido Servicio de Inmigración y Naturalización (INS). Esta situación es captada por los ecuatorianos, quienes se sienten, como nunca antes, “amenazados”, con restricciones y controles que les limitan su vida diaria¹⁴. Las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno han afectado indirectamente a la población de ecuatorianos indocumentados, afirmación que se sustenta en la observación del incremento sustancial de salvoconductos otorgados por el Consulado General, a solicitud de la oficina de migración de Nueva York, mientras en el año 2001 se extendieron 18 salvoconductos, entre enero y septiembre del 2004 se incrementó a 137. Estas cifras incluyen a un número importante de ecuatorianos que han regresado a Estados Unidos después de haber sido deportados en ocasiones anteriores.

Frente a las restricciones migratorias impuestas por Estados Unidos para controlar el ingreso ilegal de personas, el gobierno ecuatoriano ha tenido poco margen para la negociación de temas que beneficien a los ecuatorianos migrantes, tanto a nivel laboral, de garantías sociales o de regularización de su estatus migratorio. Espacios legales como el TPS (Temporal Permanence Status) podrían significar al momento una única puerta de negociación para apoyar en la legalización de ecuatorianos sin papeles, posibilidad que requiere de un estudio más profundo para evaluar su factibilidad.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra realizando esfuerzos para diseñar una política de Estado en el tema de la migración, que tome en cuenta los derechos humanos de los migrantes, basándose en las iniciativas que involucraron la cooperación entre el Estado y las mayores contrapartes en la sociedad. Las autoridades del Ecuador y las organizaciones de la sociedad civil han encontrado caminos de diálogo y acción concertada para coadyuvar en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas relacionados con la migración que enfrenta el país. El proceso de cooperación entre las autoridades y la sociedad civil condujo a la formulación del Plan Operacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, Extranjeros y Refugiados, el mismo que fue adoptado por consenso en noviembre del año 2001. En el plan se establecieron tres objetivos fundamentales: asegurar el marco legal que garantizará el respecto efectivo de sus derechos humanos; el fortalecimiento de la maquinaria nacional existente para su protección y asistencia; impulso, entrenamiento, publicidad y toma de conciencia entre la población en lo relacionado a los derechos de los migrantes, extranjeros y refugiados.

Tomando en cuenta que en la actualidad la mayor parte de ecuatorianos que emigran a Estados Unidos lo hacen de manera ilegal, a través de una red internacional de coyoteros y tramitadores, en condiciones de inseguridad y explotación, el combate al tráfico ilegal de personas debe ser una prioridad en la agenda externa de Ecuador en su relación bilateral con Estados Unidos. De manera complementaria, es necesario impulsar una estrategia internacional de cooperación bilateral y multilateral para el intercambio de información y la coordinación de acciones conjuntas orientadas a la detección y desarticulación de las redes de tráfico ilegal de personas. El objetivo común de desarticular las redes migratorias de indocumentados debe darse siempre en un espacio de diálogo y coordinación, respetando siempre los principios internacionales que garantizan la soberanía de los países. En este sentido, por más que el objetivo sea la destrucción de estas redes de traficantes de personas, no se pueden permitir acciones como las realizadas por Estados Unidos de hundimiento barcos ecuatorianos en aguas territoriales ecuatorianas. El fin no puede nunca justificar los medios.

La política migratoria ecuatoriana con respecto a Estados Unidos debe tener como eje la promoción al respeto de los derechos humanos del migrante (de conformidad a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y otros instrumentos internacionales relevantes). Este planteamiento coincide con la posición expre-

sada por el Ministro de Relaciones Exteriores¹⁵ del Ecuador (2004) de defensa de los derechos humanos de los migrantes:

“Mi país tradicionalmente ha mantenido una política de promoción y respeto de los derechos humanos de los migrantes, y por esta razón, en esta Asamblea General hago un llamado a todos los gobiernos y a todos los sectores de la sociedad civil, particularmente a aquellos del mundo desarrollado que reciben trabajadores migrantes, que orienten sus esfuerzos hacia la protección de los derechos de este sector vulnerable de la sociedad, dentro de una visión perspectiva no discriminatoria, considerando los aspectos altamente positivos y productivos de la migración”.

Es importante propiciar reuniones internacionales de debate y adopción de posiciones conjuntas con los países de la región que, al igual que el Ecuador, tienen un número significativo de sus nacionales en Estados Unidos, particularmente con Perú, Colombia, Bolivia y Brasil. Los países pequeños normalmente tienen un limitado espacio para plantear un tratamiento migratorio exclusivo.

Al mismo tiempo, se requiere promover tratados bilaterales con Estados Unidos en los aspectos que beneficien a los migrantes ecuatorianos. Se requiere contar con un acuerdo para garantizar el reporte inmediato a los Consulados ecuatorianos en Estados Unidos de las detenciones realizadas. Otro tratado importante de promover es el tratado de cumplimiento de penas en el Ecuador, mediante el cual los ecuatorianos que se encuentran detenidos en Estados Unidos puedan optar por cumplir su condena en Ecuador, y, de esta manera, contar con el respaldo material y emocional de sus familiares.

El fortalecimiento de la Subsecretaría de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en de la Dirección de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior es importante para el fortalecimiento de la gestión de los Consulados ecuatorianos en los Estados Unidos.

Se requiere de campañas dirigidas a concienciar a la población a cerca de los riesgos que conlleva el abandonar el país para migrar a Estados Unidos. Los controles migratorios se hacen cada vez mayores por parte de los países centroamericanos de tránsito que, en concordancia con los lineamientos de Estados Unidos, adoptan medidas restrictivas orientadas a evitar el ingreso a este país. Esta situación hace que los coyoteros busquen nuevas rutas por agua, tierra y aire, en las que se expone a los emigrantes a altos riesgos y a mínimas condiciones requeridas por un ser humano. La ansiedad de llegar a Estados Unidos, como lo han hecho ya gran parte de sus familiares y conocidos, hace a los mi-

grantes ignorar estas condiciones, que son de su conocimiento únicamente por referencias.

La agenda de política exterior ecuatoriana requiere incluir la recopilación y sistematización de las estadísticas e información existente sobre la población ecuatoriana residente en Estados Unidos con el fin de poder diseñar programas de apoyo concreto a través de los consulados.

El Estado debe determinar como una de las prioridades de la gestión de los consulados del Ecuador en Estados Unidos el agilamiento de los procesos de deportación, una vez que ha sido emitido el dictamen por parte de los jueces de migración. La deportación en el menor tiempo posible se convierte en la principal demanda del grupo de ecuatorianos que se encuentran detenidos en prisiones comunes en espera de que se concluya el proceso. Debido al alto número de deportados y a los trámites internos requeridos, el proceso se prolonga a veces de manera innecesaria. Adicionalmente, frente a casos de deportación los ecuatorianos requieren el apoyo de los consulados para conocer sobre los procesos regulares que se siguen en los trámites de migración.

Los consulados tienen la responsabilidad de fomentar en los ecuatorianos valores culturales nacionales que refuercen su identidad dentro de una sociedad extraña, con valores y esquemas totalmente diferentes a los suyos, sobre todo en el caso de las migraciones más recientes. Una concientización que vaya más allá de las formas externas manifestadas en la música, la danza, la comida y la utilización del lenguaje, que los oriente hacia una toma de conciencia de sus raíces profundas y les fomente una valoración de su identidad. Esta política se hace cada vez más necesaria frente a una autoestima venida a menos por ser parte de un país sumido en una crisis política y económica, que no les brindó las condiciones mínimas requeridas, situación que se agrava al estar en contacto permanente con una cultura materialista e individualista bombardeada de mensajes subliminales orientados al fomento del consumo.

Al mismo tiempo, los consulados debe facilitar a las colonias de ecuatorianos residentes en Estados Unidos de información política, económica y cultural orientada a apoyar su involucramiento mayor en la sociedad norteamericana. En la mayoría de las ocasiones los ecuatorianos dedican gran parte de su tiempo a trabajar en lugares con horarios exigentes, rodeados de hispanohablantes, lo cual les impide integrarse a la sociedad estadounidense.

Se requiere que los consulados difundan entre los ecuatorianos información sobre la realidad económica y política del Ecuador. Debido al significativo número de ecuatorianos que viven en el exterior, su

voto puede llegar a ser decisivo en los resultados finales para las elecciones presidenciales; por tanto, se requiere que el Estado contribuya a la concientización de este grupo de ecuatorianos sobre la realidad nacional para que su voto sea un voto responsable.

Es importante que los consulados ecuatorianos difundan entre las colonias de ecuatorianos los derechos humanos de los migrantes, aunque normalmente el Estado norteamericano brinda a los extranjeros mayores garantías que las que les ofreció su propio país de origen, independiente de su estatus migratorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto; López Olivares, Susana; Villamar David
 2004 *Oportunidades y amenazas de la emigración (II)*. Cooperación Internacional para el Desarrollo Andino (CIDAN).
 En: www.cooperacioninternacional.com/modulos.php?name=News&file=article&sid=5526
- Borrero.
 1992 “La Migración y la Movilidad en la Provincia del Azuay” en *Revista de Investigaciones*. Universidad del Azuay 5. 75-159
- CIUDAD–ALISEI
 2003 *La migración en el Ecuador (1997-2003) de la impertinente crisis a la centralidad de las redes*. Investigación realizada en el marco del convenio ALISEI – CIUDAD.
- Ecuatimes
 (2004) 14-20 septiembre del 2004
- Gratton Brian; Herrera Gioconda
 2004 *Before and After: Ecuadorian Immigration to the United States and Spain*. Paper preparado para la conferencia “Niches, ethnicity and gender”. Bélgica: Leiden University, Junio.
- Jokisch Brad
 2001 “Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana”, en *Ecuador Debate*, No. 54, diciembre, página 59 a 84.
- Kyle David y Zai Liang
 2001 *Migration Merchants: Human Smuggling from Ecuador and China*. Universidad de California. Working Paper No.43.
- Universidad del Azuay
 1992 “La Migración y la Movilidad en la Provincia del Azuay”, en *Revista de Investigaciones*. Universidad del Azuay.
- Walmsley Emily
 2001 “Transformando los pueblos: la migración internacional y el impacto social a nivel comunitario”. En revista *Ecuador Debate* No.54, Quito-Ecuador, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), diciembre.

Zambrano Castillo Guido

1998 *El sueño americano. Los inmigrantes ecuatorianos en Nueva York*. Quito, Corporación de Investigación, Liderazgo y Desarrollo Ecuatoriano (CILDE).

Zolberg Aristide. R.

2000 *The Politics of Immigration Policy: An Externalist Perspective*. En *Immigration Research for a New Century*. Russell Sage Foundation. NY, páginas 60 a 68.

NOTAS

- 1 La información sobre el origen y la crisis de los sombreros de paja toquilla fueron extraídos del estudio formulado por Kyle y Ziang Liang (2001).
- 2 Cifras citadas por Jokish (2001).
- 3 La mayoría de estudios que analizan el proceso de migración ecuatoriana, cuando se refieren a esta etapa, coinciden en señalar que este flujo migratorio se dio principalmente hacia España.
- 4 Citado por Jokish (2001).
- 5 La información sobre el financiamiento y proceso de viaje hacia los Estados Unidos ha sido tomada del artículo "Migration Merchants: Human Smuggling from Ecuador and China", elaborado por David Kyle y Zai Liang (2001).
- 6 Datos citados por Jokisch (2001).
- 7 Las conversaciones fueron mantenidas durante el trabajo cotidiano en el Consulado.
- 8 Aprovechando la necesidad de los padres de reunirse con sus hijos, los traficantes de personas han desarrollado mecanismos ingeniosos para ingresar menores de manera ilegal en los Estados Unidos, como son la falsificación de documentos de identidad para sacar a menores como que fueran mayores de edad; o la utilización de pasaportes de menores de padres ecuatorianos nacidos en Estados Unidos, con doble nacionalidad.
- 9 Este periodo corresponde al tiempo en el cual se pudo ingresar automáticamente la información de los ecuatorianos que acudieron al Consulado para sacar su pasaporte ya que con el nuevo sistema de pasaportes la base de datos se ha desactualizado. De manera que el periodo que recoge las cifras estadísticas sirve únicamente como una muestra significativa de la población migrante ecuatoriana que acude al Consulado.
- 10 Según cifras del Centro de Estudios y Cabildeos (CIS), los indocumentados le cuestan al país 2.500 millones de dólares en Medicare, 2.200 millones por el tratamiento de personas sin seguro médico, 1.900 millones en cupones de alimentación, 1.600 millones por prisiones y tribunales, y 1.400 millones en ayuda federal a las escuelas públicas
- 11 Este podría ser un motivo para que los ecuatorianos no hayan formado organizaciones orientadas a la defensa de sus intereses. En Nueva York, por ejemplo, las organizaciones de ecuatorianos básicamente se ocupan de la celebración de eventos conmemorativos de las fiestas patrias del 10 de agosto, funcionando, se podría decir, al margen de los intereses concretos de la comunidad de ecuatorianos.

- 12 Citado por periódico Ecuatimes, 14-20 septiembre del 2004
- 13 Los elementos para el análisis del flujo de remesas ha sido tomado del estudio realizado por Acosta, López Olivars y Millamar (2004).
- 14 Este es un sentimiento común percibido durante conversaciones mantenidas con ecuatorianos que acuden al Consulado.
- 15 Durante el discurso pronunciado por el Embajador Patricio Zuquilanda, Ministro de Relaciones Exteriores, durante el 59 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. New York, septiembre 24, 2004.

RESEÑA HISTÓRICA SOBRE LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA A ITALIA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

León Pablo Avilés Salgado

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros antecedentes históricos entre el Viejo y Nuevo Mundo que sirvieron a su vez como antecedentes de los primeros contactos entre Italia y Ecuador son las travesías realizadas por marinos italianos, principalmente venecianos y genoveses como Cristóbal Colón, Américo Vespucio, Caboto, Zeno, Da Noli, Da Verrazzano, Pigafetta y otros, hasta los siglos 15 y 16. El Almirante Colón y los capitanes españoles Hernán Cortés, Francisco Pizarro, Pedro de Alvarado y los demás que organizaron expediciones a América incluyeron en sus viajes a marinos italianos, especialmente genoveses, lígures y venecianos (como Nicola Vespeti). En los siglos posteriores otros marinos italianos como el capitán genovés Enrico d'Albertis en el siglo 18 continuaron surcando los mares Mediterráneo, Atlántico y Pacífico. Muchos de estos marineros italianos se quedaron a probar fortuna en el Nuevo Mundo, recibieron tierras como pago a sus servicios, participaron en la fundación de las primeras poblaciones, se dedicaron al cultivo y la exportación de cacao y añil a Europa, principalmente a España e Italia y constituyen los antepasados italianos en América del Sur y Ecuador en particular.

Luego, y de manera general, la relación entre Italia y Ecuador fue marcada por la inmigración italiana al Ecuador. Respecto a esta inmigración hubo tres momentos importantes: La primera fase durante la colo-

nia que fue integrada por marinos y luego por religiosos y por judíos sefarditas expulsados de España y que partieron a América desde Italia; la segunda se produjo al final del siglo 18 y comienzos del siglo 19 y estuvo constituida fundamentalmente de comerciantes que se establecieron en Guayaquil; la tercera ola migratoria se produjo durante los primeros años del siglo 20 que después se vio acentuada durante las dos guerras mundiales (Pérez Pimentel, 1987).

Entre las primeras familias italianas asentadas en Guayaquil que se dedicaron al comercio de importación-exportación, agricultura de exportación, e industrias de fideos, galletas, jabones y aceites, y luego a negocios de representación y banca, están los Roggiero, Rolando, Parodi, Vignolo, Ossa, Ninci, Campodónico, Chevasco, Vallarino, Maruri, Segale, Norero y muchos otros. Provinieron de Calabria, Nápoles, Génova y toda Liguria (Boloña, R, s/f). Hoy día, en el cementerio monumental Staglieno de Génova se puede encontrar los antepasados de presidentes, vicepresidentes, políticos, empresarios, deportistas y otros ciudadanos ecuatorianos como Pedemonte, Ventimiglia, Parodi, Ansaldo, Norero, Piana, Canessa, Capurro, Ginatta, Macchiavello, Roca, Bruno y muchos otros, todos de descendencia italiana. No se dispone de cifras acumuladas de la inmigración italiana al Ecuador a través de los siglos, pero según una estimación gruesa puede llegar a unos 25.000 italianos – ecuatorianos. La sociedad italiana Garibaldi de Guayaquil cuenta actualmente con aproximadamente 15.000 miembros, un indicador de la importancia que ha ganado la relación entre los dos países a través de los siglos hasta el día de hoy.

Primeras emigraciones ecuatorianas a Italia

La emigración ecuatoriana a Italia es relativamente reciente. Casi la mayoría de los ecuatorianos que llegaron a Italia a partir de la segunda mitad del siglo pasado vinieron para realizar o completar estudios. Algunos se casaron y se establecieron en este país, constituyéndose en los pioneros de la inmigración ecuatoriana. Un dato de importancia histórica es la llegada a Génova del General Moisés Oliva, Director General del Ejército ecuatoriano, al mando de una Misión Militar, quien permaneció un año en esta ciudad y luego falleció el 8 de mayo de 1926.

Podemos afirmar que estos primeros ecuatorianos que se encuentran en Italia hace 30 o más años son pocos y se integraron completamente a la sociedad italiana adquiriendo en la mayoría de los casos la nacionalidad italiana al igual que sus descendientes.

La ola migratoria más numerosa de ecuatorianos se produce a inicios de la década de los noventa y está compuesta fundamentalmente por profesionales y obreros calificados que generalmente tenían empleo en el Ecuador pero buscaban una mejor alternativa laboral y progreso económico. Estos migrantes hoy día están integrados a la sociedad y obtuvieron su permiso legal de estadía. Según las observaciones, esta inmigración se aceleró gradualmente durante los años noventa hasta convertirse en un arribo masivo de ecuatorianos a Italia a partir del año 1999. Continuó en forma masiva durante los años 2000, 2001, 2002 hasta mayo de 2003, cuando el gobierno italiano y los demás europeos impusieron el requisito de la visa de turismo para el ingreso. Desde este momento, las opciones para ingresar a Italia se restringen a la obtención de la visa cuyo trámite puede demorar hasta un año y – dentro de una legislación reformada – se otorgan visas, además, para unificación familiar, trabajo, estudios y salud (Avilés S,2004).

Instituciones establecidas por migrantes ecuatorianos

No existe en Italia una institución ecuatoriana semejante a la Sociedad Italiana Garibaldi de Guayaquil que agrupe a la comunidad ecuatoriana residente en este país. En las ciudades en las que existe una mayor concentración de ecuatorianos se han conformado diferentes asociaciones, clubes, centros culturales, sociales y deportivos. Así por ejemplo en Génova existe la Asociación Ecuatoriana de Solidaridad “Liguria”, el “Círculo ecuatoriano social, cultural y deportivo”, y la Cooperativa de Servicios diversificados “Ecuador”; además funciona el Centro Asociado de la Universidad Católica de Loja para mantener el sistema de educación a distancia que cuenta con centros similares en Roma y Milán. También existe la revista mensual “Los Andes” que ha iniciado la publicación de un número mensual regular dedicado al Ecuador y próximamente saldrá al aire una programación radial ecuatoriana. Otras instituciones en Italia son: la Asociación Ecuatoriana “Mitad del Mundo” y el periódico “Expreso Latino” en Milán; la “Asociación Ecuatoriana de Residentes en Roma”, el Círculo Deportivo “Ecuador” en Piacenza, etc.

Este listado seguramente no está completo, pero como era de esperarse hay un sin número de iniciativas y organizaciones de migrantes ecuatorianos con diferentes objetivos y alcances.

NORMATIVA MIGRATORIA ITALIANA

Son de triste recordación las leyes raciales contra los judíos promulgadas por el Gobierno de Mussolini en 1938 y que hasta hoy parecen un apéndice de la legislación antihebrea del Tercer Reich. Estas leyes raciales presumían la raza *pura aria* italiana realmente inexistente, ya que los pueblos mediterráneos se han nutrido de la influencia y contactos de muchos pueblos y razas a lo largo de los siglos y especialmente Italia que ha sido por sí misma emisora y receptora de muchas culturas y migrantes, como dicen los mismos italianos “punto de paso de la historia y de la geografía”.

La Ley Turco-napolitana

Conocida como la vieja Ley Migratoria, el Decreto Ley No. 286 de 1998, sirvió de base a la reforma (más drástica para los extranjeros) de la legislación migratoria italiana. Para todos los analistas y juristas especializados en materia migratoria italiana, con esta reforma legal la situación de los extranjeros se ha complicado enormemente ya que para el Estado italiano el extranjero se convierte en sinónimo de fuerza de trabajo a bajo costo para mantener la economía con posibilidades de crecimiento; si el extranjero no tiene trabajo o pierde su trabajo, deja automáticamente de ser útil a la economía italiana y se convierte en irregular, clandestino y *peligroso* para la seguridad pública. Es una paradoja y una contradicción que la tan denigrada antigua Ley Migratoria “Turco-Napolitana” sea más benigna en el trato de los extranjeros que la actual Ley Bossi-Fini. En el punto siguiente anotamos las principales diferencias entre ambas leyes.

La actual Ley Bossi-Fini

Aprobada por el Senado de la República el 11 de julio de 2002, la Ley número 189/2002, llamada Bossi-Fini por los apellidos de sus mentalizadores (Umberto Bossi, Presidente de la Liga Norte; Gianfranco Fini, Presidente de Alianza Nacional y Vicepresidente del Consejo de Gobierno, ambos partidos políticos de derecha), no es una ley completa y unitaria que regule toda la materia migratoria; es una ley modificatoria en materia de inmigración y asilo que integra algunas partes del texto de la *vieja* ley y agrega otras. Su difícil lectura es más complicada con el recurrente llamado a normas, reglamentos, circulares administrativas y directivas ministeriales. Así, la situación del extranjero queda su-

jeta a una ley ambigua y confusa y a un sinnúmero de disposiciones administrativas en continua evolución. Recientemente fue acusada de inconstitucional por no acompañar los decretos de expulsión con una providencia del Juez y el Tribunal Constitucional dictaminó que las expulsiones de los ciudadanos extracomunitarios deben suspenderse mientras no exista un dictamen en firme del Juez de Paz, es decir que han sido suspendidas indefinidamente las expulsiones meramente administrativas emitidas por las Prefecturas de cada provincia.

Para manejar el fenómeno migratorio, ambas leyes prevén los decretos de flujos de ingresos de trabajadores extranjeros. El término para la publicación de este decreto está fijado para el 30 de noviembre de cada año y la Bossi-Fini deja a discrecionalidad del Presidente del Consejo (Jefe de Gobierno) no adoptar un decreto provisorio con el cupo del año anterior en caso de falta de publicación del decreto de flujos que la anterior ley preveía. Es claro que si en un año no se publica el decreto-flujos, no habrá cupos de trabajo para ningún país. Estos cupos se otorgan a nacionales de países que a criterio del Gobierno combaten la migración clandestina, han firmado convenios de cooperación con Italia en materia de lucha contra la inmigración clandestina, controlan la salida de los ciudadanos que antes han sufrido una expulsión o han sido condenados por delitos. Se dan cupos *recomendados* a trabajadores de origen italiano y se castiga con la restricción o negación a nacionales de países que “no han combatido la inmigración ilegal y clandestina”.

Uno de los aspectos positivos de la nueva ley es la previsión de entregar al extranjero, al momento de otorgarle la visa de ingreso, información sobre sus derechos y obligaciones durante su estadía en Italia. Esto es importante ya que Italia separa jurídicamente el ingreso con visa y la permanencia regular con permiso de estadía, documento que debe ser obtenido en la policía dentro de los primeros 8 días laborables desde el ingreso. Con la ley anterior, la renovación de cualquier permiso se la podía solicitar sólo con un mes de antelación; con la nueva ley hay que solicitarla con 30, 60 y hasta 90 días de antelación según su tipo, lo que reduce en la práctica el tiempo de vigencia del permiso y obliga a que se produzcan colas interminables en las oficinas de la policía y cada vez con más frecuencia.

En caso de pérdida de trabajo, la anterior ley concedía al trabajador permiso de un año para buscar trabajo; la nueva reduce este período a sólo seis meses, lo que vuelve precaria y vulnerable la situación del trabajador frente a sus (probables) empleadores. La nueva ley amplía también, de 5 a 6 años, la permanencia regular necesaria para la

obtención de la carta de permanencia. Igualmente la nueva ley elimina la figura del *auspicante* contenida en la ley anterior que se responsabilizaba por el extranjero con casa y alimentación y le ayudaba a encontrar trabajo durante un año.

Disposiciones constitucionales sobre la materia

La Constitución italiana reconoce y garantiza los derechos inviolables de las personas individual y colectivamente y exige a su vez el cumplimiento de los deberes de solidaridad política, económica y social. Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y se protege mediante normas adecuadas a las minorías lingüísticas.

La situación jurídica de los extranjeros es regulada por la ley de conformidad a las normas y tratados internacionales. Todo extranjero impedido en su país del ejercicio de las libertades democráticas garantizadas por la constitución italiana tiene derecho de asilo en el territorio italiano y no puede ser extraditado por delitos políticos.

Son inviolables la libertad personal, el domicilio, el secreto de la correspondencia y de cualquier otra forma de comunicación, salvo por motivos de seguridad, fiscales y de sanidad pública garantizados por la ley. Es castigada toda violencia física y moral sobre las personas privadas de libertad. Se garantiza la libertad de circulación y residencia en cualquier parte del territorio italiano y de reunión pacífica y sin armas; de asociación para fines lícitos y no prohibidos expresamente por la ley y de cultos, sea individual o asociada, así como de pensamiento a través de la palabra, la escritura o cualquier otro medio de difusión.

Todos los ciudadanos pueden acudir a los tribunales en defensa de sus derechos y de sus intereses legítimos y su defensa constituye un derecho inviolable durante todo el proceso, garantizado por la constitución a través de medios adecuados en caso de falta de recursos propios. Los extranjeros pueden contar, en caso de necesidad, con un intérprete y un abogado defensor a cargo del gratuito patrocinio del Estado.

La constitución reconoce los derechos de la familia como sociedad natural basada en el matrimonio sobre la igualdad moral y jurídica de la pareja con los límites de ley que garanticen la unidad familiar. Los padres tienen el deber y derecho de educar a sus hijos incluso habidos fuera del matrimonio. El Estado protege la constitución de la familia, especialmente numerosa, la maternidad, la infancia y la juventud; la salud

como derecho fundamental del individuo y garantiza asistencia gratuita a los indigentes; la educación primaria que dura ocho años, es obligatoria y gratuita.

EMIGRACIÓN ECUATORIANA ACTUAL A ITALIA

Factores de expulsión de la población

La principal causa para la emigración masiva de la población ecuatoriana es, según amplia coincidencia, la crisis sin precedentes experimentada por el Ecuador al final de la década de los 1990, la cual a su vez fue causada por una variedad de factores económicos, políticos e incluso naturales (debido al fenómeno del Niño). Esta crisis tuvo gravísimas repercusiones. Entre los impactos económicos provocados se puede anotar la reducción de la competitividad del aparato productivo, la quiebra de empresas, la consiguiente reducción drástica de empleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, el congelamiento de los depósitos bancarios; la crisis estatal, de sus instituciones e inversiones, vio una caída sustancial de gastos en salud, educación, vivienda y desarrollo comunitario, es decir el deterioro de los servicios públicos¹, una marcada inestabilidad política con cinco presidentes en cuatro años y la persistencia de fracturas regionales y étnicas en la sociedad; una creciente inseguridad ciudadana, todo esto con gravísimas consecuencias para el bienestar de los ciudadanos.

Como se recuerda, en 1999 se registró la mayor caída del PIB de 23.255 millones de dólares USD en 1998 a 16.674 millones de dólares USD en 1999, es decir una caída del 28% y el PIB per cápita se redujo en casi 30% (Datos del Banco Central, citados en Acosta 2004:1) al desplomarse de 2.035 a 1.429 dólares per cápita. (Ibíd). El análisis de los indicadores sociales más importantes (SIISE, 2001) mostró que el deterioro económico en la década de los 1990 afectó de mayor manera a los sectores de escasos recursos, es decir que los pobres se volvieron aún más pobres. Pero al mismo tiempo destaca que se sumió en la pobreza a muchos ecuatorianos que anteriormente tenían mejores posibilidades de aumentar su nivel de vida, es decir aparecieron nuevos pobres, especialmente en las ciudades y en la Costa. “Guayaquil fue particularmente golpeada en el período; en esta ciudad la pobreza se triplicó, en tanto que en Quito se duplicó” (Ibíd:36). El porcentaje de población con un consumo inferior a la línea de pobreza aumentó del 34% en el 1995 al 56% en el 1999. La crisis no solamente redujo la capaci-

dad de consumo en los hogares, sino que también aumentó la diferenciación de la distribución del ingreso y de la riqueza (Montúfar, 2001).

La pérdida consecuente de confianza de los ciudadanos en su país fue reforzada por la marcada inestabilidad política durante el período y el desencanto de la población con la democracia², así que la emigración masiva “puede ser interpretada como la mayor demostración de desconfianza, ya no sólo en el sistema político, sino en el país y en su futuro en general” (Sánchez 2001:33). Así que en el Ecuador, donde una alta proporción de los recursos disponibles en los hogares provienen de la remuneración al trabajo de los miembros³, la emigración en el contexto de la crisis mencionada constituye una opción económicamente racional. Se estima que hasta 1.5 millones de personas pudieron haber salido del Ecuador desde que explotó la crisis (Acosta 2001:2)⁴.

Factores para escoger Italia como destino de la emigración

Luego de que las primeras oleadas migratorias ecuatorianas llegaron a España (calculan actualmente 0,5 millones de ecuatorianos los que viven en ese país, ver próximo punto), por razones de conveniencia para encontrar empleo, la primera alternativa válida para los ecuatorianos, después de España, ha sido Italia.

Por razones de afinidad cultural y lingüística, los ecuatorianos prefieren a España y después Italia a otros países del norte o centro de Europa, aún cuando éstos tengan mejores índices de desarrollo económico u oportunidades más amplias de empleo. Adicionalmente, existe una larga relación histórica entre Italia y el Ecuador, especialmente en la costa, donde se estableció una numerosa comunidad italiana desde el siglo pasado, como mencioné con anterioridad. En esta misma comunidad italiana destaca la procedencia del norte de Italia con una inmigración al Ecuador especialmente desde algunos lugares de la Liguria como Chiavari y Génova.

Considerando el hecho que la migración tiende a ser un fenómeno familiar y organizado en cadenas y redes migratorias, el hecho de que exista un nicho de mercado laboral local especialmente en el cuidado de ancianos, atrae a los ecuatorianos en una especie de *efecto domino*, especialmente desde que se conoce de la existencia de una comunidad ecuatoriana en la región. A eso se suma el nivel de salarios, que es sustancialmente más alto que en el Ecuador (a la fecha a partir de 7 euros la hora), que junto al favorable tipo de cambio del euro respecto al dólar implica una mayor posibilidad de ahorro no obstante los costos mayores de vida en Italia.

Otro factor adicional para escoger a Italia como destino de migración, poco mencionado por cierto, tiene que ver con la vida lejos de la familia y del pueblo natal que abre otras perspectivas para el desarrollo personal, las posibilidades para una vida diversa con más grados de libertad. Y es que todo proceso de migración también implica motivaciones personales ambivalentes, que difícilmente permiten hablar de una migración estrictamente forzada. La migración siempre incluye oportunidades y restricciones y no se deja captar sólo con cifras e indicadores económicos, reducir a imágenes en blanco o negro, a sueño o pesadilla, puro éxito o fracaso⁵. En este sentido, se necesitarían estudios complementarios para verificar más precisamente tanto los diferentes factores que determinan la decisión de emigrar específicamente a Italia como las que determinan la decisión para retornar al Ecuador.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA A ITALIA

Datos estadísticos y composición emigrantes ecuatorianos regulares

Como se puede ver en el cuadro siguiente y según datos disponibles de la policía italiana sobre la presencia de ecuatorianos en Liguria, en las provincias de Génova, Savona, Imperia y La Spezia, hay 8.125, 737, 338 y 287 personas respectivamente, es decir 9.487 ecuatorianos registrados al 31 de diciembre de 2003 que se encuentran en situación regular con Permiso de Estadía. Es interesante destacar el hecho que, de los 8.125 ecuatorianos regulares en Génova, 6.000 lograron regularizar su situación en el último proceso de regularización conocido en italiano como *sanatoria*, realizado en noviembre de 2002, de un total de 10.000 regularizaciones en Génova; es decir que el 60% del cupo de regularizaciones fue asignado al Ecuador.

En la región de Emilia Romagna se dispone hasta el momento de cifras sobre migrantes regulares sólo de 5 de las 9 provincias. Existiendo una población importante de ecuatorianos en las provincias de Parma y Ferrara, la cifra de ecuatorianos regulares en Emilia Romagna puede ascender a 3.000 personas aproximadamente.

CUADRO No. 1

Ciudadanos ecuatorianos con permiso de estadía en Liguria y Emilia Romagna por provincias (31 de diciembre 2003)

Región Liguria		Región Emilia Romagna		10. 789
<i>Provincias:</i>		<i>Provincias:</i>		
Génova	8.125	Bolonia	197	
La Spezia	287	Piacenza	1.031	
Imperia	338	Reggio Emilia	30	
Savona	737	Ferrara	n.a.	
		Parma	n.a.	
		Ravenna	14	
		Modena	30	
		Forli-Cesena	n.a.	
		Rimini	n.a.	
Total	9. 487		1.302	

Fuente: Direcciones provinciales de la Policía italiana.

Por lo tanto, entre todos los inmigrantes regulares en Liguria y Emilia Romagna posiblemente hay un total de aproximadamente 12.500 personas incluyendo alrededor de 1.000 personas en las provincias de las cuales no se dispone de datos al momento.

Emigrantes ecuatorianos regulares e irregulares

Sobre la cifra adicional de migrantes irregulares hay mucha especulación. El Consulado maneja con cautela una cifra de 10.000 irregulares en Génova (es decir aproximadamente un irregular por cada regular), así que se parte de un total de aproximadamente 20.000 ecuatorianos y ecuatorianas en Génova y otros 5.000 en el resto de Liguria, es decir un total entre regulares e irregulares de 25.000 personas. En Emilia Romagna, se estima que hay adicionalmente 7.000 migrantes ecuatorianos irregulares, ya que es una zona industrial con demanda de trabajo donde existen numerosas comunidades de ecuatorianos en ciudades como Bolonia, Piacenza y Parma. El número total de los ecuatorianos en Liguria y Emilia Romagna por lo tanto puede ascender a aproximadamente 35.000 personas. Estas cifras, obviamente, son estimaciones gruesas y difíciles de verificar con la precisión deseable.

La mayor concentración de ecuatorianos en la zona en cuestión se presenta en Génova. Junto con Milán y Turín (la zona del noreste de

Italia), donde aproximadamente viven 50.000 ecuatorianos y Roma (y la zona centro-sur) con 15.000 ecuatorianos respectivamente, son las ciudades con mayor concentración de ecuatorianos en Italia, país en el cual se estima entonces una cifra que podría bordear las cien mil personas. Con los estimados 20.000 ecuatorianos en Génova, podemos decir que de cada cinco ecuatorianos de cuantos viven en Italia, uno vive en Génova y la comunidad ecuatoriana es, claramente, la comunidad extranjera más numerosa en esta ciudad.

No se dispone de datos desagregados por provincia según criterios compatibles, pero la información provista para Génova muestra tendencias importantes con un porcentaje mayoritario de mujeres (59%) frente a 31% hombres y menores de edad (10%). Casi el 80% de los permisos de estadía están concedidos para trabajo, un 10% para reunificación familiar (adultos) y otro 10% para menores de edad. El mismo alto porcentaje de mujeres entre los migrantes está confirmado por los datos del Consulado General del Ecuador en Génova (ver cuadro 2), lo que implica la misma distribución según género entre regulares e irregulares.

CUADRO No. 2

Procedencia geográfica de los ecuatorianos*
en Liguria y Emilia Romagna, según género

Región: Costa			Región: Sierra		
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Esmeraldas	0	3	Carchi	0	1
Manabí	12	20	Imbabura	0	2
Los Ríos	7	16	Pichincha	7	2
Guayas	52	72	Cotopaxi	3	1
El Oro	3	10	Tungurahua	0	1
			Bolívar	1	2
			Chimborazo	0	1
			Cañar	1	0
			Azuay	1	0
			Loja	2	1
Subtotal	74	121		15	11
Total	195			26	221

Fuente: Banco de datos del Consulado General del Ecuador en Génova, 2003-2004.

* solo adultos; no hay registrados provenientes del Oriente en esta muestra.

Procedencia

Un análisis de los registros de ecuatorianos del Consulado General de Génova confirma la predominancia de la Costa como región de procedencia (ver próximo cuadro). Aunque hay migrantes de todas las provincias serranas y costeñas, aproximadamente el 88% de los migrantes provienen de la costa y 12% de la sierra; más detalladamente, la mayoría de los migrantes viene de Guayas (56%), después de Manabí (14%). Contrario a los provenientes de la sierra, la mayoría de los migrantes de la costa son mujeres.

La procedencia de los migrantes de la costa se deja especificar más: de la provincia de Esmeraldas, provienen básicamente de Quinindé; de Manabí provienen en su mayoría de Sucre, Portoviejo, Santa Ana, El Carmen y Junín; de Los Ríos la mayoría viene de Quevedo; del Guayas provienen de Guayaquil y también de Balzar y Milagro; y, de El Oro, se originan de Santa Rosa y Machala. Los migrantes de Guayaquil representan el 39% del total⁶.

Niveles de instrucción

Los mismos datos permiten ver los diferentes niveles de instrucción de los migrantes (ver siguiente cuadro). Una mayoría de 61% dispone de un nivel medio de instrucción, 19% de una instrucción primaria y un sorprendente 20% declara disponer de un nivel superior de instrucción. En la comparación regional, el nivel promedio de instrucción es parecido, con una tendencia ligera a un nivel más alto por parte de los migrantes de la costa.

Casi no existen diferencias de instrucción según género a nivel agregado: el 64% de mujeres dispone de instrucción media, 15% de instrucción primaria y 21% de instrucción superior. Si se desagrega una vez más por regiones, se observa de todas maneras, que una de cada cinco mujeres ecuatorianas migrantes de la costa dispone de instrucción a nivel superior (21,5%), en comparación con 17,5% de los hombres.

Actividades y ocupaciones de los migrantes ecuatorianos

Debido a la vinculación de la regularización del migrante con el contrato de trabajo, los ecuatorianos desempeñan trabajos y ocupaciones donde han encontrado un nicho laboral formal: los hombres primordialmente en la construcción, las mujeres en el cuidado de personas y empleadas domésticas, debido a que la mujer italiana cada vez

CUADRO No. 3
Niveles de instrucción de los migrantes
según género y procedencia geográfica

Nivel de Instrucción									
Provincia	Primaria			Media			Superior		
	Hombres	Mujeres	Σ	Hombres	Mujeres	Σ	Hombres	Mujeres	Σ
Esmeraldas	-	-	-	-	2	2	-	1	1
Manabí	6	5	11	5	10	15	1	5	6
Los Ríos	1	2	3	5	9	14	1	5	6
Guayas	9	11	20	33	47	80	10	14	24
El Oro	1	-	1	1	9	10	1	1	2
Subtotal (1)	17	18	35	44	77	121	13	26	39
Carchi	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Imbabura	-	-	-	-	2	2	-	-	-
Pichincha	2	-	2	4	2	6	1	-	1
Cotopaxi	1	-	1	-	1	1	2	-	2
Tungurahua	-	-	-	-	1	1	-	-	-
Bolívar	-	-	-	1	-	1	-	2	2
Chimborazo	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Cañar	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Azuay	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Loja	1	-	1	1	1	2	-	-	-
Subtotal (2)	5	1	6	7	7	14	3	3	6
Total (1+2)	22	19	41	51	84	135	16	29	45

Fuente: Banco de Datos del Consulado General del Ecuador en Génova, 2003-2004.

más se ha ido incorporando al mercado laboral formal de su país. El nivel de instrucción y educación formal no coincide con el perfil ocupacional de los migrantes, quienes por lo general desempeñan trabajos por debajo de su nivel profesional. Esto se refiere a los profesionales y obreros calificados que encuentran dificultad para convalidar sus títulos profesionales en Italia.

Para los hombres, las ocupaciones desarrolladas se desagregan de la siguiente manera: albañiles y trabajadores en la construcción: 43,5%; operarios en general: 13%; choferes: 8%; pintores: 6%; trabajadores en limpieza de edificios: 6%; camareros, cocineros, servicios de hostelería y restaurantes: 5%; trabajadores en la agricultura: 3%; cuidado de ancianos, carpinteros, electricistas, pequeños empresarios, estudiantes universitarios, fontaneros, instructores en gimnasios y mecánicos: 1,6%; luego vienen varias categorías de menor ocupación como mensajeros, porteros, obreros calificados en fábricas y en el puerto, periodistas, artistas y profesionales (médicos, abogados, ingenieros y arquitectos).

Las mujeres tienen menos diversidad ocupacional. Su situación desagregada es la siguiente: cuidado de ancianos, discapacitados y niños: 45,6%; trabajadoras de limpieza en edificios y oficinas: 16,6%; trabajadoras domésticas: 15%; camareras, cocineras, operarias y dependientas: 11%; amas de casa: 6%; médicas, enfermeras, sicólogas: 2,6%; pequeñas empresarias: 1,75%; trabajadoras agrícolas y porterías: 0,88%; luego vienen varias categorías ocupacionales de menor cuantía como oficinistas, promotoras y animadoras culturales, artistas, periodistas, otros profesionales y otros.

Factores de atracción y de retorno al Ecuador; perspectivas

Según las observaciones y entrevistas con ecuatorianos los siguientes factores influyen primordialmente sobre la decisión de retornar al Ecuador:

- Alcance de objetivos en el país receptor: Si los migrantes logran, luego de algunos años de duro trabajo y/o estudio, obtener una calificación profesional, una especialización o un cierto ahorro económico que les permita en el Ecuador construir su propia casa, instalar su propio negocio o realizar una inversión productiva, o integrarse al mercado laboral de mejor remuneración, muchos de los migrantes están dispuestos a retornar al Ecuador. Este factor tiene más influencia cuando se migró sin familia. Si han traído a la familia como es el caso presente de muchas mujeres en Italia, que han llamado a sus maridos e hijos menores, la decisión ya toma en cuenta otros factores como el estudio de los hijos, bienes adquiridos en Italia, etc.
- Situación familiar y entorno social en el Ecuador: El migrante deseará más retornar al Ecuador si su familia cercana se encuentra en el Ecuador y dispone de posibilidades de desarrollo humano como trabajo fijo y dignamente remunerado, un negocio o empresa propia o tierras para cultivo. La presencia en el país de su entorno de amigos y relaciones sociales también representa un factor favorable de atracción para el retorno al Ecuador.
- La situación legal y política en Italia: como está anotado anteriormente, el entorno legal para los migrantes ecuatorianos se empeoró radicalmente con la promulgación de la Ley Migratoria "Bossi-Fini", y el ambiente de discusión sobre la migración extracomunitaria en Italia es politizada tanto a nivel nacional como local. La percepción de un ambiente hostil o de rechazo junto con

la continua lucha para mantener el Permiso de Estadía que está vinculado a un contrato de trabajo subordinado o autónomo incluso para adolescentes que arriban a la mayoría de edad puede forzar la decisión del retorno al Ecuador.

Considero que la migración ecuatoriana a Italia no está todavía lista para el retorno pues el proceso masivo apenas se ha iniciado hace pocos años y actualmente están arribando los familiares cercanos de muchas mujeres que llegaron como pioneras. Adicionalmente, muchos migrantes necesitan un tiempo considerable para poder cancelar las deudas adquiridas para el viaje y con mucho sacrificio soportan las condiciones muy difíciles de vida - en términos de vivienda, condiciones de trabajo, ilegalidad, soledad, desarraigo - especialmente al comienzo de su proceso migratorio. Y finalmente, si no se produce un mejoramiento significativo de la economía, seguridad ciudadana y situación social en el Ecuador y el Estado no incentiva concretamente el retorno de los emigrantes, los ecuatorianos y las ecuatorianas en Italia no retornarán al Ecuador a mediano plazo.

ASPECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA EMIGRACIÓN PARA EL ECUADOR

Efectos positivos

Sólo con fines de clasificación y para organizarlos de mejor manera, hemos adoptado para las consecuencias calificativos de positivos y negativos, aunque sabemos que son varios los aspectos que inciden sobre las personas y las familias y no necesariamente todo es blanco o negro o algo absoluto. Al contrario, el fenómeno de la migración es muy complejo y contiene muchos aspectos buenos y malos que debemos ponderar en su justa dimensión.

- Por ejemplo las remesas que crecieron espectacularmente, desde el punto de vista meramente económico, juegan un papel importante al dar una gran inyección económica al país que ayuda al equilibrio de la balanza de pagos, a apuntalar el sistema de dolarización y a estimular el consumo. Los datos del Banco Central son claros: de 201 millones de dólares en 1993 aumentaron a 1700 millones de dólares (estimados) en 2003 y en porcentaje del PIB crecieron de 1,3% en 1993 a 8,3% en el año 2000, superando a las exportaciones conjuntas de banano, cacao, café, cama-

rón, atún y pescado y también a la inversión extranjera directa a pesar de la fuerte inversión en el Oleoducto de Crudos Pesados y siendo superadas solamente por las exportaciones petroleras beneficiadas por los altos precios del petróleo en el mercado internacional.

Es cierto que creció el consumo, principal componente del PIB, y la inversión en la construcción. De 1,9% en 1993, las remesas constituyeron el 12,9% del consumo nacional en el 2000. Pero este repunte del consumo posiblemente incentivó más las importaciones y menos la producción nacional por las pautas emergentes de consumo así que los beneficiarios serían el sector comercial importador y la construcción, mientras los impactos positivos sobre la industria y agricultura nacional quedarían por verificar.

Hay estudios realizados que ubican el uso de las remesas en 60% en supervivencia pura (alimentación, vivienda, vestido, educación, salud), 20% en gastos suntuarios y 20% en inversión. Si el grado de inversión no aumenta, se corre el riesgo de disparar las importaciones y la inflación que ya se da en las zonas de origen de los migrantes donde el costo de la canasta básica familiar es más alto que en otros lugares y donde la población que no recibe remesas se ve perjudicada con el alto costo de la vida. Hay muchos riesgos: dependencia externa de las remesas que pueden reducirse sensiblemente; distorsión de precios, inflación y dificultades para la producción nacional; la emergencia de una actitud receptora en las familias que reciben remesas. Sin embargo, también las remesas ayudan a las familias a completar el costo de la canasta básica familiar y alivian la pobreza; además, otro efecto positivo es la creación de empleo alrededor de todo el sistema para su manejo.

- Aligeramiento de la carga del Estado: en cifras redondas el 20% de la población ecuatoriana se encuentra en el exterior. Esta salida masiva explica que el índice de desempleo bajara del 14,4% en 1999 a 9% en el 2000 y se mantuviera más o menos en ese nivel en los años siguientes hasta el 2003. Es evidente que la salida masiva de ecuatorianos alivió las reivindicaciones sociales y las tensiones y protestas. El ahorro del presupuesto nacional en gastos sociales en la magnitud de la emigración debería dar la oportunidad para mejorar la infraestructura para el desarrollo nacional y la educación y salud de los niños y jóvenes ecuatorianos. Sería interesante también poder cuantificar el impacto de los

impuestos que deja de percibir el Estado por la migración sobre su presupuesto.

- Aprendizaje y acceso a nuevas destrezas y habilidades: es la esperanza de la migración que los ecuatorianos estudien, se capaciten, obtengan especializaciones, conocimientos y destrezas profesionales, que pongan en práctica en el Ecuador cuando retornen y de esta manera ayuden al desarrollo de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Adquirir el hábito de la puntualidad, de la responsabilidad en el trabajo, de no consumir alcohol al conducir, de respetar las leyes de tránsito, de clasificar la basura, de adoptar las normas de seguridad en las obras públicas, aprender a construir andamios seguros en la construcción y mantenimiento de las fachadas de los edificios y otras actitudes y habilidades ayudarían a convivir mejor en el Ecuador.
- Difusión de valores ecuatorianos: se dice con razón que todo ecuatoriano de bien en el exterior es un embajador de su país. Con la presencia masiva de ecuatorianos en Italia, el Ecuador está siendo conocido cada día más por la sociedad italiana. Las diferentes actividades de carácter cultural, social, deportivo, académico, estudiantil, religioso y de toda índole llevadas a cabo por la comunidad ecuatoriana en Italia contribuyen al conocimiento del Ecuador (más a los aspectos folclóricos) y sirven de muestra de amistad y simpatía para una positiva integración y buen intercambio cultural entre ambas sociedades.

Efectos negativos

- Riesgo de pasividad por parte de los receptores de las remesas: varios números del periódico *Tiempos del Mundo* dedicados a la migración centroamericana a Estados Unidos informaron resultados de investigaciones y encuestas realizadas a los familiares de los migrantes receptores de las remesas y se subrayó que la mayoría vive de las remesas sin tener ninguna ocupación. Existe el riesgo que también en el Ecuador, las remesas contribuyan a disminuir la iniciativa propia de los receptores y sus familias para mejorar su nivel de vida.
- Desnacionalización, pérdida de la identidad cultural, desafíos de la doble nacionalidad: este riesgo evidente existe en los migrantes y aún más en los niños que han llegado pequeños o ya han nacido en Italia. Por razones de permanencia regular los migrantes buscan obtener la nacionalidad y ciudadanía italiana y luego

el pasaporte italiano y prácticamente pierden vínculos con el Ecuador. En el caso de los niños el Ecuador se convierte en un lugar tal vez glorificado desde la distancia pero sobre el cual se tiene pocos conocimientos históricos, geográficos, etc.; por favorecer su adaptación y aprendizaje del idioma, muchos padres les hablan una mezcla de italiano con español en la casa y así los niños no sólo se olvidan del Ecuador sino del idioma español.

- Fuga de cerebros y mano de obra calificada, pérdida de la población joven estudiantil y de liderazgo, vulnerabilidad del Estado frente a las políticas migratorias de otros países.

De los datos preliminares que dispone el Consulado General en Génova anotados anteriormente se desprende la tendencia que la gran mayoría de los migrantes (más mujeres que hombres) tienen educación media y luego superior; en este grupo se encuentran los profesionales y trabajadores que laboran, en su gran mayoría, en labores por debajo de su preparación profesional y académica. Otra característica de la migración ecuatoriana es su relativa juventud con gran número de niños en edad escolar (solo en Génova existen alrededor de 3000 niños y jóvenes ecuatorianos en las escuelas genovesas) y que mantienen una alta tasa de natalidad (solo en este año en el período enero-septiembre se han inscrito en el Consulado General en Génova 400 niños ecuatorianos nacidos en Italia). Debido a la soberanía estatal y a la falta de un enfoque multilateral de la migración internacional, el Estado ecuatoriano se ve impotente para retener a los profesionales y jóvenes y es vulnerable a la política migratoria italiana que prefiere a los mejores trabajadores.

- Descomposición familiar y social: es uno de los efectos más negativos y dolorosos de la migración pues con su efecto multiplicador daña al migrante, a sus familiares cercanos en Italia y aquellos que se quedaron en el Ecuador o incluso que se encuentran en un tercer país (muchos migrantes en Italia tienen hijos aquí en Italia, en España y en Ecuador), al entorno de convivencia social en el cual viven estas personas y por supuesto a todo el Ecuador. Entre los migrantes hay un altísimo porcentaje de divorcios, separaciones de hecho, nuevos matrimonios o nuevas uniones de hecho, hijos en el primer compromiso en Ecuador, en el nuevo compromiso en Italia, etc. Niños abandonados en el Ecuador al cuidado de abuelos, tíos o uno de los padres y que han llegado a Italia a los 10, 15 años de edad, que ya no reconocen a sus pa-

dres, que quizá encuentran otros hermanos o padrastros o madrastras porque su madre o padre tiene otro compromiso, son el germen de la rebeldía y problemas juveniles en la casa, barrio y escuela, antesala de la incorporación a las pandillas y bandas juveniles que agrava más la situación de las familias de los migrantes en Italia. Este problema se siente con mayor gravedad en el Ecuador donde la prensa indica que 500 mil niños de las escuelas de la costa han sido abandonados por sus padres al migrar al exterior y que acusan severos problemas de aprendizaje e integración escolar.

- Stress migratorio / depresiones: la extrema vulnerabilidad de los migrantes en la primera fase de su aventura migratoria en Italia, que puede durar algunos años, y que conjuga problemas de toda índole (separación de su cónyuge e hijos, dificultades para encontrar trabajo, imposibilidad de alquilar casa especialmente para los que se encuentran en situación irregular, durísimas condiciones de trabajo, medio hostil y de cuasi persecución a los irregulares (la falta de documentos y de regularidad de la estadía provoca la clandestinidad que según la nueva ley migratoria Bossi-Fini es un delito penado con la expulsión), puede ocasionarles lo que los médicos y sicólogos estudiosos del fenómeno han denominado *stress migratorio*, caracterizado por profundas depresiones, adicción a las drogas, alcoholismo, y tendencia a los extremos: apatía, quemeimportismo, autodestrucción y suicidio; o intolerancia y violencia.
- Vulnerabilidad extrema en caso de la clandestinidad (ONU: tráfico de personas y esclavitud moderna): si para los migrantes en general la vida en Italia es sacrificada y difícil ya que deben cuidar su trabajo a toda costa para mantener su permiso de estadía y su regularidad, para los ecuatorianos en situación irregular es extremadamente difícil y los convierte a una situación de gran vulnerabilidad ya que literalmente *no existen* para las autoridades italianas y no se encuentran registrados en ninguna entidad oficial, aparte del Consulado ecuatoriano. Esta *inexistencia* los priva del carnet sanitario para tener acceso a la salud pública, no pueden estudiar ni trabajar en forma regular por lo que trabajan *en negro* sin ninguna garantía laboral, no tienen acceso a los servicios sociales del Municipio ni bibliotecas, complejos deportivos, etc. Es la población más vulnerable que cae presa fácilmente de los traficantes de seres humanos, y de las redes que con-

trolan el crimen transnacional organizado de tratantes de blancas, tráfico de drogas, de órganos y de niños.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Nuevas orientaciones y pautas de política exterior frente a la emigración ecuatoriana a Italia

Luego de conocer la situación de los migrantes ecuatorianos en Italia, me permito formular las siguientes sugerencias y recomendaciones de política exterior:

- Negociar un acuerdo migratorio bilateral entre Ecuador e Italia que persiga entre sus objetivos: la regularización de los ecuatorianos irregulares que cumplan ciertos requisitos, la fijación de cuotas anuales para el ingreso regular de trabajadores ecuatorianos según perfil profesional, cooperación entre las autoridades y policías de ambos países para combatir el tráfico de personas, y otros aspectos.
- Negociar un acuerdo bilateral Ecuador-Italia sobre cooperación cultural, educativa y científica que busque hacer presencia activa y permanente de la cultura ecuatoriana en Italia y que incluya, obligatoriamente, modalidades para el recíproco reconocimiento y convalidación de estudios medios y superiores y de los títulos profesionales a nivel de artesanos, tecnólogo y superior.
- Negociar un acuerdo bilateral de cooperación técnica que brinde el marco adecuado para desarrollar proyectos de cooperación italiana orientados al desarrollo de las regiones y poblaciones de origen de los migrantes ecuatorianos en Italia (un gran porcentaje proviene de Balzar y Milagro en el Guayas; de Santa Ana, El Carmen y Sucre en Manabí; de Quevedo en Los Ríos; de Quinindé en Esmeraldas y de Machala y Santa Rosa en El Oro). Se podría conjugar la cooperación italiana (lígure) y el esfuerzo de los migrantes balzareños a través del uso productivo de sus remesas para mejorar el sistema de agua potable y alcantarillado, el sistema escolar, la productividad agrícola, etc. y elevar el nivel de vida de la población desalentando la emigración de los que todavía quedan en Balzar.
- Negociar un convenio bilateral Ecuador-Italia para el mutuo reconocimiento de las licencias de conducir en virtud del alto porcentaje de ecuatorianos que trabajan como choferes.

Enfoques y sugerencias de acción del Estado y Cancillería

- Posibilitar a través de una reforma del IESS que los migrantes en Italia (y en otros países) puedan aportar voluntariamente desde el exterior para su jubilación según sus posibilidades, lo que incentivaría su retorno al país. Igualmente negociar con Italia que los aportes de los ecuatorianos migrantes al seguro de jubilación italiano les sea devuelto cuando han decidido retornar al Ecuador ya que actualmente lo pueden reclamar al cumplir los 65 años de edad.
- A través de los ministerios de Comercio, de Agricultura, de las Cámaras Productivas, del SECAP cambiar la tendencia del uso de las remesas de gasto a inversión productiva. Esto es fundamental para convertir la dependencia externa de las remesas en producción y esfuerzo nacional.
- La migración ecuatoriana es tan masiva que puede constituir el 20% de la población nacional. Este hecho debe obligar a las instituciones nacionales como Registro Civil y Policía de Tránsito a prever en sus presupuestos el desplazamiento de brigadas para la renovación de los documentos.
- Los Municipios y el Ministerio de la Vivienda podrían diseñar programas de vivienda de valor medio destinados a los migrantes en Italia, de esta manera se lograría una inversión que soluciona uno de los problemas más graves del país como es la escasez de vivienda y al mismo tiempo se daría un impulso y apoyo para incentivar el retorno de los migrantes al Ecuador.
- Diseñar un programa de exportación de productos típicos ecuatorianos que involucre a los migrantes y sus familiares en el Ecuador. Esta actividad tiene excelentes perspectivas entre el mismo mercado ecuatoriano y latinoamericano acá en Italia y entre los italianos y europeos en general.
- Simplificación de los trámites y documentos que deben presentar los migrantes en los aeropuertos del Ecuador al arribo y salida y en todas las dependencias públicas. Es sorprendente conocer la cantidad de dinero (llega a miles de euros) que deben gastar los migrantes en trámites de documentos, traducciones y pagos de envíos por correo expreso).

Reforzamiento de la acción consular en Italia

Según las estimaciones anotadas, los ecuatorianos en Italia se concentran en Milán y el norte (50.000), en Génova y el noreste (35.000) y en Roma y el centro-sur (15.000), centros donde existen consulados rentados. Existen consulados honorarios en Turín, Florencia y Perugia. Por el volumen de trabajo y atención de la comunidad ecuatoriana que llega no sólo de la jurisdicción consular estricta de Liguria y Emilia Romagna, sino además de Piemonte y Toscana, el Consulado General del Ecuador en Génova que actualmente cuenta con un Cónsul rentado, un funcionario administrativo como agente consular y tres empleados locales (uno a medio tiempo), debería ser reforzado con personal adicional suficiente para cubrir las áreas de atención al público, trabajo con la comunidad y las autoridades italianas, promoción comercial, cultural y turística del Ecuador. En función del servicio, se podría considerar la conveniencia de ampliar la jurisdicción consular del Consulado en Génova a las regiones colindantes de Piemonte y Toscana, de donde muchos ecuatorianos llegan y son atendidos en sus requerimientos y necesidades.

Nueva política cultural en Italia

El acuerdo cultural propuesto debe servir de marco para que el Ecuador convierta Italia y especialmente Génova donde viven 20.000 ecuatorianos (el 3.33% de la población) en otro lugar ecuatoriano, donde la ciudad sea *invadida* culturalmente y atesore y guarde en forma perenne riquezas y valores ecuatorianos. Luego de la firma de los convenios de Hermanamiento entre Guayaquil y Génova y de cooperación cultural entre la Casa de la Cultura Ecuatoriana y el Municipio de Génova en mayo del año en curso, Génova guarda todavía muy poco del Ecuador: lo más significativo es el Mural “El Grito de los Excluidos” del maestro Gustavo Egúez, donado al Museo de las Culturas del Mundo en el Castillo del capitán Enrico d’Albertis y dos pequeñas donaciones de libros ecuatorianos realizadas por el Consulado ecuatoriano en Génova al propio Museo y a la Biblioteca de la Fundación Casa América.

Génova debe convertirse en lugar de referencia en Italia para todas las manifestaciones culturales que organice y ejecute el Ecuador en Europa: muestras itinerantes de las obras de los artistas ecuatorianos más representativos, del Museo del Banco Central del Ecuador, presentaciones artísticas y giras de la Orquesta Sinfónica Nacional, de la Orquesta Sinfónica Juvenil y de la Orquesta de Instrumentos Andinos, así como de nuestros mejores valores artísticos de la canción, música ins-

trumental, clásica y autóctona, danza, coros, teatro, y todas las manifestaciones del arte y la cultura. En el año 2004 Génova fue la capital europea de la cultura y ha visto desfilar orquestas, artistas y exposiciones de arte de muchos países y a todos los ha acogido con entusiasmo y entrega porque el pueblo genovés es sobre todo amante de la cultura, del arte y de la música.

Otro aspecto importante de esta invasión cultural es proveer de libros ecuatorianos a las bibliotecas de Génova y de toda la Liguria y de Emilia Romagna, y del resto de Italia, por lo que es prioritario enviar al Consulado la mayor cantidad de libros y material cultural para su donación; igualmente se debe estimular y propiciar el intercambio de artistas, escritores, poetas y músicos para que vengan a Génova a exponer la cultura y música ecuatoriana; la donación de un busto o monumento ecuatoriano a Génova y un convenio entre universidades del Ecuador y Génova para intercambio de profesores y establecer un programa de estudios sobre Ecuador en la Universidad de Génova.

Una iniciativa cultural importante podría ser la traducción al italiano y publicación en este país de una colección representativa de narrativa y poesía de autores ecuatorianos de la calidad, por ejemplo, de la “Antología esencial del siglo XX”, dirigida por Jorge Enrique Adoum y publicada por la editorial Eskeletra, para cuyo logro se podría auscultar la posibilidad de obtener el financiamiento del Instituto Italo-latinoamericano de Roma.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto

2004 *Ecuador: Oportunidades y amenazas económicas de la emigración*. Universidad de Cuenca, abril.

Avilés Salgado, León Pablo

2004 *El marco legal de la inmigración ecuatoriana a Italia, La Ley Bossi-Fini*. Monografía inédita para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Génova, Italia, enero.

Ballerini, Alessandra, Benna Alessandro

2002 *Il Muro Invisibile: Immigrazione e Legge Bossi-Fini*. Génova.

Boloña Rodríguez, Enrique.

S/f *Historia y desarrollo del comercio en Guayaquil*. Guayaquil.

Caritas Italiana

Immigrazione. Dossier statistico 2001,2002 y 2003, Roma.

Constitución de la República Italiana

Gaceta Oficial No. 2982 del 27 de diciembre de 1947.

- Consulado del Ecuador en Génova
Banco interno de datos sobre Registros de los ecuatorianos residentes (2003-2004).
- Guida al Diritto
Il Sole 24 Ore. No. 34/2002.
- Montúfar, César.
2001 “Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano. Interpretación política de la coyuntura 1998-2000”, en: *Iconos*, Revista de FLACSO-Sede Ecuador, No.10,:8-18.
- Pérez Pimentel, Rodolfo
1987 *Nuestro Guayaquil Antiguo*, s/l.
- Ruiz, Martha Cecilia
2002 “Ni sueño ni pesadilla: diversidad y paradojas en el proceso migratorio”, en: *Iconos*. Revista de FLACSO sede Ecuador, No.14, 88-99.
- Sánchez López, Francisco
2001 “Una democracia en busca de autores: reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano a partir de la transición”, en: *Iconos*. Revista de FLACSO-sede Ecuador, No. 12, 33-46.
- SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador).
2001 “El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso”, en: *Iconos*. Revista de FLACSO-sede Ecuador, No.11,30-41.

NOTAS

- 1 Sobre el gasto social e indicadores de salud y educación, ver Montúfar 2001 en base de datos del Banco Mundial
- 2 Una de las tantas encuestas sobre la confianza que deposita la población en sus instituciones políticas rescata que por ejemplo en el Ecuador apenas el 28% de la población cree que la democracia podía solucionar sus problemas, sólo el 6% tenía confianza en los partidos políticos y el 11% en el Congreso Nacional; datos del 1999; Ángel Polibio Córdova: Ecuador en perspectiva, Quito 1999:79, citado por: Montúfar, César (2001:8-18).
- 3 1999: 81% del ingreso total de los hogares en el país (SIICA 2001: 33), en los estratos más pobres esta cifra está por debajo del promedio (por otras fuentes de ingreso como la producción de subsistencia), igualmente en los estratos más ricos (debido a ingresos gracias a alquileres, intereses de capital etc.
- 4 Esta cifra sería de verificar todavía.
- 5 Para esta perspectiva ver el estudio cualitativo sobre la migración ecuatoriana a Ámsterdam de Ruiz, Martha Cecilia (2002:88-99).
- 6 Banco de datos del Consulado General del Ecuador en Génova, 2003-2004

EL ECUADOR Y LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

-INCLUSIÓN DEL EJE MIGRATORIO EN LA
COOPERACIÓN BILATERAL-

María Gabriela Troya

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es llamar la atención de los actores en materia migratoria en el Ecuador, y principalmente a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la necesidad de contar con una política migratoria a nivel nacional y a largo plazo. Establecer las prioridades de la gestión en materia migratoria y de cooperación, en este caso, con la Unión Europea.

Considero que una vez que el Ecuador determine claramente las prioridades en cuanto a la migración, será mucho más fácil emprender acciones a nivel internacional tanto para coordinar políticas con otros países de la región como para formular planteamientos de cooperación con otras naciones u organismos internacionales que brindan apoyo en el tema.

Existen en mi criterio muchas posibilidades para proporcionar una solución integral a la problemática migratoria, el Estado las puede aprovechar y espero que este trabajo contribuya como un ejemplo de lo que se puede hacer en la materia.

Para la elaboración de la monografía he utilizado como fuentes principales de información los diarios ecuatorianos “El Universo” y “El Comercio”, en sus versiones electrónicas, particularmente las secciones relativas a los ecuatorianos en el extranjero, asimismo el diario español

“El País”. También he consultado algunos libros sobre temática migratoria. De gran utilidad ha sido también el Portal de la Unión Europea, a través del cual pude consultar las diferentes decisiones o comunicaciones de la UE, así como los datos proporcionados por Eurostat, los Directorados de Justicia y Asuntos de Interior y, de Relaciones Exteriores. En la bibliografía constan las obras y autores consultados.

Asimismo mantuve conversaciones con funcionarios del Directorado de Relaciones Exteriores de la Unión Europea en Bruselas, Relex y con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito. También utilicé para este trabajo algunas de las intervenciones formuladas durante la “II Conferencia Regional: migración, desplazamiento forzado y refugio”, realizada en la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito, el pasado mes de septiembre.

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA MIGRACIÓN

“Europa importa migrantes. Pero no los importa porque esté poco poblada. En parte los importa porque los europeos han llegado a ser ricos y por tanto, ni siquiera los europeos pobres están dispuestos ya a aceptar cualquier trabajo. Rechazan los trabajos humildes, los trabajos degradantes e incluso una parte de los trabajos pesados. Y como el paro en Europa es desde hace tiempo entre dos y cuatro veces el de los Estados Unidos, no es objetivamente verdad que necesitemos al Gastarbeiter, el trabajador huésped; en realidad se ha hecho necesario porque los subsidios de desempleo permiten al europeo vivir sin trabajar” (Sartori, 2001:110).

El análisis de la migración internacional desde el punto de vista académico-político es relativamente nuevo, y lo es también el interés por parte de las diferentes ciencias que ha variado en relación con el aumento o disminución de las olas migratorias.

Es así como la migración actualmente es objeto de estudios multidisciplinarios, un ejemplo es ello es la propuesta de Brettell y Mollifield (2000:3), de un análisis de la migración desde las perspectivas de la historia, demografía, economía, sociología, antropología, ciencia política y derecho. Esto demuestra que para comprender la migración tendremos que tomar en cuenta variados aspectos que influyen en la misma, así el cómo los grupos humanos se establecieron (historia), cómo afecta a las relaciones sociales entre hombres y mujeres, cómo se ve afectada su identidad (antropología), cómo se incorporan los migrantes en la sociedad de acogida (sociología), cuál será el movimiento migratorio o se verán afectadas las tasas de natalidad (demografía),condicio-

nes para la selección del migrante (economía), cómo a través de las normas pueden establecerse limitaciones a la migración o cómo combatir la migración ilegal (derecho).

Asimismo existen diversos enfoques para el estudio de la migración, por un lado aquellos como Zolberg (2000:5), para quien las políticas migratorias están determinadas por el sistema capitalista y por los estados; las mismas, según el autor, han variado de la política de puertas abiertas a un control más estricto de la migración. Se citan como ejemplos a Europa que luego de la Segunda Guerra Mundial *importó* trabajadores-invitados así como permitió el ingreso de refugiados; los trabajadores se quedaron y trajeron a sus familias. Por otro lado, están otros países como Estados Unidos que desde un inicio abre sus puertas a los trabajadores y sus familias.

Las políticas que tengan como meta obtener los migrantes mejor calificados (Canadá por ejemplo) tendrán diferentes resultados de las políticas que se basen en la reunificación familiar o en el refugio (algunos países europeos) (Bretell, op.cit:9).

Otro punto de vista para entender el fenómeno, es el recogido por Goicoechea: “La migración representa un mecanismo de equilibrio al permitir en el mediano y largo plazos, una equiparación entre las zonas expulsoras y receptoras de mano de obra, mecanismo que culmina con una detención del proceso migratorio”(Goicoechea, Ramírez, 2002:33).

Adicionalmente al estudio multidisciplinario están, el análisis a nivel macro que revisará los aspectos estructurales y el estudio a nivel micro sobre las decisiones adoptadas por personas, familias y comunidades.

En cuanto a la temática que abarca la migración están: el control por parte del estado de los flujos migratorios, la ciudadanía (y los derechos políticos que deriven de la misma), la incorporación y /o integración, la asimilación, la pertenencia, la identificación, el transnacionalismo, la seguridad nacional. Este último aludido frecuentemente por los Estados Unidos en los últimos años.

Para Zolberg los migrantes desde el punto de vista capitalista son principalmente trabajadores, sin embargo estos trabajadores constituyen una presencia cultural y política, con lo que ello representa: lengua, raza, religión, y que los hará diferentes o distintos de los nativos. Habrá aspectos que sean aceptables y otros no. Para Sartori, quien añade un cuarto elemento, las costumbres, y la lengua son “extrañezas superables” mientras la raza y la religión “producen extrañezas radicales”.

Por un lado, Huntington se refiere al lento proceso de asimilación por parte de los actuales migrantes de los Estados Unidos –mayoritariamente latinoamericanos (mexicanos)- comparado con la asimilación o americanización de los emigrantes anteriores (europeos principalmente), lo que en su criterio no se debe exclusivamente a que los emigrantes latinos tengan “otra cultura” sino también está referida a “la educación y ocupación” que tenían antes de emigrar a los Estados Unidos, el nivel educativo promedio del emigrante latinoamericano es inferior al de otros grupos emigrantes, añadido el tema del idioma, que para colectivos como el hindú o de algunos africanos el inglés es su lengua materna. También influye en el lento proceso de asimilación el hecho de que los latinos están cerca de sus países lo que permite poder mantener vínculos cotidianos con su cultura y realidad. Los emigrantes actuales quieren combinar “las oportunidades, la riqueza y la libertad de Estados Unidos con la cultura, la lengua, los lazos familiares, las tradiciones y las redes sociales de su país natal” (Huntington,2004:228).

Lo que actualmente sucede en los Estados Unidos, alerta Huntington, es que se está transformando de una sociedad anglo-protestante a una sociedad anglo-hispana. “La continuidad de los elevados niveles de inmigración mexicana e hispana en general unida a las bajas tasas de asimilación de dicho inmigrantes a la sociedad y cultura estadounidenses podrían acabar con transformar a los Estados Unidos en un país de dos lenguas, dos culturas y dos pueblos” (op.cit:297).

Igualmente Huntington plantea tres alternativas a adoptarse por parte de un estado en materia de política migratoria: limitar su número; una política permisiva con poca asimilación; y, que se permita la migración pero acompañada de asimilación de los migrantes en la sociedad y la cultura.

Reconoce que la ciudadanía por la que optan los migrantes en muchas ocasiones se debe a la necesidad y no porque “se sientan atraídos hacia la cultura y el Credo de Estados Unidos sino porque son atraídos por los programas de bienestar y acción afirmativa del gobierno” (op.cit:257).

Sartori a su vez analiza el problema migratorio en Europa, afirma que no es simplemente otorgando la ciudadanía que los migrantes se integrarán. Se debe tener en cuenta los aspectos antes citados (raza, religión, costumbres e idioma) para distinguir a los migrantes. Debe existir una aceptación por parte del migrante de los valores del país anfitrión. Al referirse a la xenofobia actualmente existente en Europa, expresa que ésta “se concentra en los africanos y en los árabes, sobre to-

do si son y cuando son islámicos. Es decir, que se trata sobre todo de una reacción de rechazo cultural religiosa” (op.cit:53).

Procede luego a establecer las diferencias principales entre la sociedad occidental europea y los regímenes musulmanes en los que conceptos como el laicismo o los derechos de las personas son entendidos de manera totalmente diferente. Añade que se ha llegado a un punto de que si se mantiene intacta la identidad de los huéspedes, la “identidad a salvar será la de los anfitriones”, en Europa el problema es “salvar la identidad del Estado-nación, planteada por la llegada a casa de culturas profundamente extrañas” (op.cit:130).

FENÓMENO MIGRATORIO ECUATORIANO

“Aquí somos gente”, expresión de un joven indígena ecuatoriano en España (Tonello, 2004).

En este análisis me refiero a la última etapa migratoria de ciudadanos ecuatorianos, la correspondiente al período 1998-2004, que ha tenido como principal destino Europa (España e Italia) y los Estados Unidos. Anteriormente hubo otras olas migratorias más escalonadas que se iniciaron en los años 40 y 50 y continuaron hasta inicios de los años 90, dirigidas principalmente a los Estados Unidos.

Se puede concluir que las razones por las cuales se produce esta segunda ola migratoria son varias, sin embargo la primera y principal se halla en la crisis económico-financiera que se produce en el país en los años 1998 y 1999. Como consecuencia de la misma el PIB por habitante se reduce en un 30% y como se afirma en la siguiente cita: “No debe sorprender, entonces, que el país –entre el año 1995 y 2000– haya experimentado el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina. El número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%” (Acosta, y otros, 2004:260).

El Gobierno nacional decide proceder al salvataje bancario y al congelamiento de las cuentas bancarias, se produce así una transferencia neta de dinero del estado, es decir de todos los ecuatorianos, a los bancos que se encontraban sin liquidez y al mismo tiempo se congelan los depósitos de los particulares en 1999, por lo que de *un día a otro* mucha gente perdió los ahorros de toda su vida o en el peor de los casos el dinero que le permitía sobrevivir.

Vinculada a la crisis económica, está la crisis política y de credibilidad que seguidamente afectaron al Gobierno en el año 2000, produciéndose inclusive el derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad y la

sucesión por parte del Vicepresidente Gustavo Noboa. El país se ve una vez más afectado en su sistema democrático, cinco presidentes en menos de 5 años, existe una ausencia de institucionalidad y de estabilidad política, que garantice el ambiente propicio para lograr que el aparato productivo se reactive.

Otros factores determinantes de la crisis económica se hallan en el alto servicio de la deuda externa y la consecuente restricción en el gasto social, se disminuye dramáticamente la obra pública, los pagos a los maestros y a algunas áreas del sector público se retardan. El Ecuador suspende en agosto de 1999 el pago de la deuda.

Como consecuencia de la crisis el desempleo y subempleo aumentan, el nivel de los ingresos se deteriora vertiginosamente, se “registra un deterioro acelerado de los índices de bienestar”(Plan, comunicación, migración y desarrollo,2003:3).

Es así como el ecuatoriano encuentra en la emigración una salida a su deteriorada situación económica, una salida para *sobrevivir*. Según cifras contenidas en un estudio relativo a la ciudad de Quito se establece que “el 56% de los emigrantes viajaron para buscar empleo (es decir que antes de viajar eran desempleados), y que el 20%, viajaron para mejorar sus ingresos (debido a sus ingresos bajos, la mayoría de ese grupo antes de viajar podía ser considerada como subempleada). Con estas cifras se puede concluir que, en la ciudad de Quito, cerca del 80% de los emigrantes antes de viajar no tenían un empleo adecuado”(Acosta y otros, op.cit:27).

El *factor psicológico* que involucra el efecto llamada del que emigró anteriormente, así como el deseo de tener oportunidades de mejorar el nivel de vida en un país más desarrollado, también se constituye en otra de las razones de la migración. Durante las oportunidades que tuve, en cumplimiento de mis funciones consulares, de dialogar con ciudadanos ecuatorianos que habían emigrado, muchos manifestaron que el principal motivo fue la búsqueda de un empleo que sirviera para afrontar los gastos y cubrir las necesidades de la familia que quedaba en el país.

Contribuye al factor psicológico, el observar que la familia del vecino que emigró cuenta con dinero para cubrir las necesidades básicas y en muchos casos con el tiempo con un excedente que permite inclusive invertir en mejoras de la vivienda o la construcción de una nueva.

A continuación consta una información del Banco Central del Ecuador, recogida por diario “El Comercio” sobre el destino de las remesas:

Los envíos de los emigrantes ¿Cómo se gasta el dinero? -En porcentajes-	
Gastos diarios	61%
Lujos	17%
Inversiones en negocios	8%
Ahorros	8%
Compra de propiedades	4%
Educación	2%

Fuente: BCE; EL COMERCIO. 4 octubre 2004.

El Ecuador se presenta para la mayoría de ecuatorianos como un país excluyente, que tiene escasa movilidad social, si uno nace pobre son pocas las probabilidades de romper el círculo de la pobreza, las oportunidades no existen, por lo que la migración por primera vez brinda a una gran mayoría la posibilidad de cambiar esa situación. El “aquí somos gente” citado al inicio de este capítulo, refleja la afirmación de lo que se les ha negado en su país a gran parte de los ecuatorianos.

El racismo es un elemento muy presente en la sociedad ecuatoriana, el cual privilegia un *modelo* de imagen o ideal de persona más cercana al blanco europeo o norteamericano y lejano de la realidad de la mayoría de su población compuesta por más de un 55% de mestizos (blanco-indígena), 25% indígenas, 10% negros y 10% de blancos. Gran parte de la población mestiza ecuatoriana no se reconoce como tal y mientras más *blanca* sea una persona mejor atendida será en un banco o en un supermercado. Los patrones de belleza que se aprecian en las publicidades televisivas son un claro ejemplo de lo que la sociedad tiene como valores *estéticos*.

No es sorprendente escuchar en una conversación de personas mestizas de clase media y con educación superior alusiones despectivas hacia lo indígena y expresiones abiertamente racistas hacia los negros. Si un extranjero observa por primera vez a los ecuatorianos no distingue grandes diferencias étnicas, aunque los ecuatorianos sean de estratos socioeconómicos diversos, esto es un pequeño ejemplo de que étnicamente somos más homogéneos de lo que nos gustaría reconocer.

Al llegar los ecuatorianos a países europeos como España, en la cual existe una clase media más grande, mayor población, mayor movilidad social, sistemas de seguridad social y de pensiones, sindicatos efectivos, educación para sus hijos, se encuentran por tanto en un lugar en el que los principios democráticos están garantizados para la mayoría de la población en términos de igualdad, donde pueden integrarse y sentirse más *iguales* que en su país. No se puede negar que también habrá situaciones discriminatorias pero el estándar general es que habrá mayores oportunidades para el migrante y su familia en relación con las que no tenían en su país de origen.

Hace pocas semanas fueron entrevistados en la televisión nacional ciudadanos ecuatorianos que fueron encontrados en alta mar intentando emigrar a los Estados Unidos a través de Centroamérica, en barcos deteriorados y en condiciones infrahumanas. Muchos de ellos lo habían intentado en más de una ocasión y reiteraban que lo volverán a hacer, que no importaban las condiciones del viaje o inclusive el riesgo de morir en la travesía, eso era mejor que quedarse en un país que les negaba todas las oportunidades. El diario "El Universo", en su edición del 13 de octubre de 2004 reporta que en menos de un mes se ha capturado el quinto barco con emigrantes ilegales que tenían como destino los Estados Unidos.

Las *remesas*, en opinión de muchos estudiosos, se han constituido en sí mismas en otra razón de la migración. Se emigra no sólo para mejorar su situación sino "que también, y muy particularmente, por el hecho de que pueden mejorar de manera significativa la vida de sus familiares. En la encuesta nacional llevada a cabo para este estudio, el 83% de los interrogados mencionaron que concordaban con el hecho de que "unas de las principales razones por la cual la gente sale de Ecuador es para poder enviar dinero a sus familias" (Bendixen and Associates, 2003:6).

Se estima que más de 2 millones de ecuatorianos se encuentran actualmente en el exterior. "El Banco Central del Ecuador calcula que más de dos millones de ecuatorianos están fuera del país. La distribución se concentra en Europa, Norteamérica, América Latina, los países asiáticos y Australia"¹.

Solamente en España según datos proporcionados en junio del 2004 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) español, existirían 390.000 ecuatorianos², habiéndose constituido así en la comunidad de extranjeros más numerosa, superando inclusive a la marroquí. En este número se incluye tanto a los residentes como a los que se encuentran

sin permiso de residencia ni trabajo que asciende a la cifra de 215.000 ciudadanos ecuatorianos³.

En cuanto a los indocumentados el Gobierno español aprobó a fines de diciembre de 2004, el Reglamento de la Ley de Extranjería que regirá a partir del 2005, por el cual las personas que lleven seis meses registradas en España podrán regularizar su situación si un empresario las contrata por un período de al menos medio año adicional. Las principales áreas cubiertas por este proceso de regularización son hotelería, construcción y servicio doméstico, sectores en que muchos ecuatorianos se encuentran ya laborando.

Cabe recordar que a partir del 1 de junio de 2003 se requiere visado para ingresar en el Espacio Schengen de la Unión Europea. España aplaza la aplicación de la directiva europea para el 3 de agosto de ese año, en razón de la demora en procesos internos para proceder a la denuncia del “Canje de Notas sobre supresión de visados”, vigente con Ecuador desde 1963. Entre el anuncio del visado (febrero-marzo) y la aplicación del mismo, se produjo una *invasión* de ciudadanos ecuatorianos a Europa influidos por el temor de que no podrían ingresar luego de que la visa entrara en vigencia.

A las cifras de España hay que sumar los ecuatorianos que residen en otros países como Italia, Bélgica y principalmente Estados Unidos, y llegaremos sin dificultad a los más de dos millones de ecuatorianos que se calcula viven en el extranjero.

El envío de las remesas por parte de los inmigrantes al Ecuador se ha convertido en el segundo rubro de ingreso de divisas en el país, solamente por debajo del petróleo, principal producto de exportación. La importancia de las remesas por tanto en la balanza de pagos es cada vez más determinante.

Sin embargo las remesas principalmente “mitigan los efectos de la pobreza para una gran mayoría de las familias de bajos ingresos – alrededor de las tres cuartas partes de los receptores de remesas en Ecuador ganan menos de \$500 dólares por mes” y se calcula que “cerca de un millón de ecuatorianos (el 14% de la población adulta) recibe remesas de sus familiares que viven fuera del país”(Bendixen and Associates, op.cit:4).

Otra razón por la cual emigran los ecuatorianos –particularmente a España- es la demanda de mano de obra barata y que no requiere alta calificación-. Si se analizan los sectores productivos en los que están empleados los ecuatorianos (servicio doméstico, cuidado de menores y ancianos, hotelería y restauración, construcción, tareas agrícolas), se aprecia que son áreas en las que ya existen déficit de trabajadores o

que ya no resultan tan atractivas para los nacionales de los países donde emigran.

Si bien no se debe olvidar que en muchas ocasiones los ciudadanos ecuatorianos están también sobre-calificados para el empleo, pero la remuneración es el factor determinante para que lo ocupen. Por ello no es extraño que profesionales ecuatorianas como enfermeras se encuentren como *cuidadoras* de ancianos o maestras como empleadas domésticas.

POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA⁴

Es una realidad que Europa requiere de inmigrantes, así inclusive se recoge en el último informe sobre Desarrollo Humano presentado por el PNUD. Países como Alemania son deficitarios en mano de obra joven, con la mejora de los sistemas de salud, la población europea envejece rápidamente, las tasas de natalidad son bajas y al mismo tiempo no se han desarrollado medidas para equilibrar la población y mantener una población económicamente activa necesaria para que el sistema productivo se mantenga. Inclusive si se tiene en cuenta a los *nuevos socios europeos*, con excepción de Eslovaquia y Polonia, los demás tienen tasas de natalidad menores a la media de la Unión Europea. Europa requiere inmigrantes pero sus líderes no se han puesto de acuerdo todavía en que clase de inmigración y que número desean tener para los próximos años.

En un estudio publicado el pasado junio por la Comisión Europea se reconoce la necesidad de contar con inmigrantes: “Las proyecciones globales sobre empleo apuntan a una escasez de mano de obra en la Unión Europea debida al envejecimiento de la población activa y a su contracción después de 2010. Las investigaciones también señalan que es improbable que los flujos de inmigración disminuyan en el futuro próximo. Varios estudios han examinado si efectivamente la inmigración es una solución a este declive demográfico previsto”⁵.

El Tratado de Ámsterdam que entra en vigor en 1999, fue el que estableció por primera vez que la inmigración sería uno de los temas de competencia de la Unión Europea, reconociéndose que ya no bastaba simplemente la coordinación entre los estados sino que era necesario que se adoptaran medidas por el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión o de los Estados hasta el año 2004. En el Anexo 1 transcribo la sección pertinente del Artículo 63 del Tratado de Ámsterdam.

En Tampere, Finlandia, en octubre de 1999, los primeros lineamientos de la política de migración conjunta europea se comienzan a

diseñar. Europa reconoce que sus estados miembros al encontrarse afectados por el flujo migratorio internacional requieren desarrollar una política común en la materia.

La Comisión en Tampere propuso enfrentar el problema desde dos perspectivas: estableciendo un marco legal común que regule las condiciones de admisión y permanencia de los ciudadanos no comunitarios, y por otro lado, propiciar a la armonización gradual las políticas migratorias de los países de la UE y que también se complementen una a la otra.

Es en ese Consejo Europeo de Finlandia en que se acuerdan los siguientes elementos de la política migratoria común:

- Manejo de los flujos migratorios que conlleve un balance entre las admisiones basadas en razones humanitarias y las necesidades económicas de la región.
- Propender al trato justo de los nacionales no-comunitarios de tal forma que se los equipare a los nacionales del estado en el que residen.
- Acuerdos de cooperación con los países de origen que incluyan políticas de desarrollo.
- Política común de asilo en concordancia con la Convención de Ginebra y de las obligaciones de los tratados internacionales.

La Unión Europea vincula por tanto el tema migratorio al de las políticas de asilo, a través de las diversas normas que se van adoptando se puede apreciar este enfoque. Un ejemplo de ello es el “Libro Verde Relativo a una política comunitaria de los residentes ilegales”, presentado por la Comisión Europea en abril del 2002, al que a continuación me refiero⁶. En Laeken, en diciembre del 2001, el Consejo Europeo acuerda llevar a cabo un plan relativo a una política común en materia de inmigración ilegal y en febrero del siguiente año el Consejo adopta un plan global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, que incluye la política de readmisión y retorno que la considera parte integrante y fundamental de la lucha contra la inmigración ilegal.

El “Libro Verde relativo a una política comunitaria de los residentes ilegales” establece un calendario a seguir sobre temas como asilo, readmisión, retorno e inmigración, cooperación con países de origen, normas de tránsito y admisión, programas de retorno, cooperación operacional.

Los libros verdes son documentos de reflexión publicados por la Comisión sobre un ámbito político específico. Estos documentos están especialmente destinados a las partes interesadas - organismos y particulares - invitadas a participar en el proceso de consulta y debate. En algunos casos, pueden conducir a desarrollos legislativos posteriores⁷.

Complementario al Plan y al Libro Verde, en Noviembre de 2002 el Consejo adoptó el Programa de Retorno cuyo objetivo es establecer normas comunes que regulan el regreso a los países de origen de lo inmigrantes ilegales.

En noviembre de 2000 la Comisión Europea envía una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo con la cual recomienda que debe existir un acercamiento del manejo de la migración que tenga en cuenta el desarrollo económico y demográfico de la UE; la capacidad de recepción de cada estado de conformidad con los vínculos históricos y políticos con los países de origen; la situación de los países de origen y el impacto de la migración (fuga de cerebros); y, la necesidad de desarrollar políticas específicas de integración, basadas en el trato justo al extranjero, evitando la exclusión social, el racismo, la xenofobia y promover el respeto a la diversidad⁸.

En julio del 2001 la Comisión emite otra comunicación sobre intercambio de información entre los estados en cuanto a la implementación de la política migratoria, proponiendo un método abierto de coordinación, que busque lograr acuerdo en cuanto a objetivos y lineamientos entre los estados para que luego se incorporen en los planes nacionales de migración⁹.

Sobre la reunificación familiar el Consejo de Ministros acordó en febrero reconocer ese derecho de los nacionales de estados no comunitarios que residan legalmente en la UE y en septiembre se emite la respectiva directiva (No. 2003/86 de 23.09.2003). Igualmente en noviembre de 2003 se aprobó otra directiva que establece que los nacionales de estados no comunitarios que hayan residido por más de 5 años tienen derecho a obtener un permiso de residencia para siempre (Directiva del Consejo No. 2003/109 de 25.11.2003).

Otras propuestas de directivas se han emitido para regular la situación de los estudiantes (Octubre 2002)¹⁰ y para contar con normas claras en cuando a los trabajadores de países terceros (Julio 2001)¹¹.

También es importante recordar que en Junio de 2003, la Comisión adoptó un documento en cuanto a política de inmigración, integración y empleo por el cual insta a los estados miembros a realizar esfuerzos para integrar a los inmigrantes.

Asimismo la Comisión en julio de 2003 acuerda el establecimiento de un programa de ayuda financiera y técnica a los terceros países para tratar de frenar la inmigración ilegal y el asilo. El programa involucra un presupuesto de 250 millones de euros que podrán ser utilizados entre el 2004 y el 2008 y tiene como fin “luchar contra las causas de los movimientos migratorios” así como “aumentar sus capacidades gestión de la migración”, de conformidad con un comunicado de prensa de la Unión Europea publicado por el diario *El Comercio*¹².

La principal idea detrás de este programa es cooperar con los países de origen que combaten de la migración ilegal y brindar ayuda al desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior el 10 de marzo del 2004, el Parlamento conjuntamente con el Consejo Europeo adoptan el Reglamento por el que se establece el Programa AENEAS, Programa de Asistencia y Financiera y Técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. En una sección posterior me referiré a este programa y a las posibilidades para el Ecuador de aplicar para el programa¹³.

Durante la Cumbre de junio del 2003 en Salónica, bajo la presidencia griega de la Unión Europea, los estados nuevamente se hacen eco de lo acordado un año antes en Sevilla entre los Jefes de Estado, y se acuerda que se continúen desarrollando medidas sobre política de inmigración y de asilo. En esta Cumbre se aprueba un sistema de visados unificados que impida la falsificación; se acordó que se analizará qué países de origen de los inmigrantes no colaboran con la Unión Europea para lo cual existirá una evaluación permanente; se acordó estudiar el financiamiento de la devolución de los inmigrantes y procurar la firma de acuerdos de readmisión con los países de origen; la creación de centros de gestión de las fronteras, particularmente para controlar la fronteras marítimas.

El diario “El País” en su edición de 21 de junio de 2003 calificó de “política de palo y zanahoria”¹⁴, lo acordado en Salónica en cuanto a política migratoria, porque al mismo tiempo se intenta luchar contra la inmigración ilegal y por otro lado se quieren adoptar medidas para permitir el ingreso de inmigrantes legales para trabajar de conformidad con las necesidades económicas de la UE.

En Septiembre de 2003 se acuerda en Roma, bajo la presidencia italiana, que la Comisión realice un estudio sobre la posibilidad de establecer cuotas para el ingreso de inmigrantes legales a los países europeos. Los resultados del estudio deberían estar listos en principio en la primavera de 2004, es así como el pasado 4 de junio la Comisión presenta el “Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal,

COM (2004) 412 final, mediante una Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. A los elementos contenidos en este estudio me refiero también al inicio de esta sección.

Como un instrumento para poner en ejecución la política común de control de flujos migratorios, la Comisión Europea aprueba en noviembre de 2003 el reglamento para la creación de la Agencia de Control de Fronteras, que estará encargada de entrenamiento del personal fronterizo, mejoramiento del control y vigilancia de fronteras a través de medios tecnológicos, la ayuda en situaciones de crisis, la repatriación conjunta de inmigrantes ilegales. Previamente en el 2002 se llevaron a cabo despliegues de patrullas para vigilancia en el Mediterráneo, esta operación se denominó Ulises y participaron España, Portugal, Reino Unido y Francia; luego se efectuó otra que tuvo lugar en la zona atlántica.

En el “Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM(2004) 412 final”, se da a conocer que la Comisión deberá informar de manera anual “acerca de la cooperación con países terceros y se espera su primer informe para finales de 2004. El informe contendrá un panorama de los esfuerzos que están realizando los países terceros en la lucha contra la migración ilegal y la ayuda técnica y financiera proporcionada por la UE y sus Estados miembros” (op.cit:16).

Resulta interesante también destacar que según el citado informe, la Comisión ha planificado llevar un sistema de consultas a finales del 2004, con el fin de analizar si la admisión de *emigrantes económicos* debe ser regulada en la Unión Europea, a qué nivel de regulación se quiere llegar, si se reitera la competencia de la UE en la materia, si los Estados son los que deben decidir el número o cuota de emigrantes “Como primer paso, se presentará a finales de este año un Libro Verde que revisará las decisiones tomadas por la Comisión en el proyecto de directiva y reexaminará las dificultades planteadas en el Consejo. Se organizará una audiencia pública a finales de 2004 para reunir a todas las partes interesadas: organizaciones institucionales, económicas y no gubernamentales”(op.cit:18).

El Consejo Europeo reunido en Bruselas el pasado 4 y 5 de noviembre adopta el “Programa de La Haya”, que se constituye en un paso adicional y complementario a las decisiones adoptadas 5 años antes en Tampere en materia migratoria.

Como rezan las conclusiones del Consejo de Bruselas: “El Programa de La Haya trata todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida su dimensión exterior, y

concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de fronteras, la integración, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación judicial y policial y el derecho civil, a los que en diciembre de 2004 se añadirá una estrategia sobre drogas”¹⁵.

Se aprecia por tanto que la Unión Europea esta vez otorga un enfoque integral a la problemática e incluye varios aspectos que cinco años antes no los había considerado. La seguridad se ha convertido en la razón y fin del nuevo programa que tratará de contar con un tratamiento común para asuntos como la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, entre otros.

Para el 2005 la Comisión deberá presentar un plan de acción con propuestas específicas y un calendario para su aplicación, así como la elaboración de un informe anual sobre la materia.

AENEAS: PROGRAMA DE ASISTENCIA FINANCIERA Y TÉCNICA A LOS TERCEROS PAÍSES EN LOS ÁMBITOS DE MIGRACIÓN Y ASILO¹⁶

De los considerandos del Reglamento por el cual se adopta el programa AENEAS se desprende que la Unión Europea tiene en cuenta un enfoque global de la migración y que la cooperación con los terceros países es indispensable. Este es un programa de carácter horizontal.

En el artículo 1º. se establece que el programa estará destinado “en especial” a los países que hayan celebrado o vayan a celebrar acuerdos de readmisión con la Comunidad. Sin embargo de ello, también menciona la frase “no exclusivamente”, es decir está abierto también a otros países con los cuales no se haya firmado acuerdos de readmisión. De todas maneras me permito recordar que el Ecuador acordó con Francia un Convenio sobre readmisión en 1998¹⁷ y con España mantiene un Acuerdo de Flujos Migratorios que también contempla la readmisión, éste último de 2001¹⁸.

Las áreas principales serán: la gestión de los flujos migratorios, el retorno y la reintegración de los emigrantes en su país de origen, el asilo, el control fronterizo, los refugiados y los desplazados.

Entre los objetivos (Artículo 2, p1) están el desarrollo de legislación migratoria, que tenga en cuenta las situaciones demográficas y la capacidad de recepción tanto del país de origen como el de acogida, que con esa legislación se respete las Convenciones Internacionales de protección a los asilados y refugiados, la lucha contra la inmigración ilegal, la readmisión e integración de los emigrantes.

Las acciones propuestas contemplan campañas de información y asesoría legal sobre la migración irregular y trata de personas, sobre las formas de migrar legalmente a la Unión Europea, la promoción de los vínculos con los países de origen y fomentar el uso de remesas en inversiones productivas, auspiciar el diálogo entre instituciones de los países de origen y acogida, capacitación de personal que esté a cargo de los temas migratorios y de asilo, fortalecimiento institucional para las autoridades a cargo de los controles fronterizos, así como en cuanto a documentos de viaje, mejoramiento de los sistemas de información y datos sobre migración, entre otros (Art 2 , p2).

En el artículo 3 se enumeran las medidas para preparar las acciones (v.g estudios de viabilidad), la ejecución de los proyectos (puede incluir envío de personal especializado o la entrega de equipos), las medidas de supervisión, auditoria y evaluación).

Pueden aplicar al programa (art. 4) organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales, provinciales y locales, asociaciones, tanto de los terceros países como de la Unión Europea. El artículo 5 contiene los elementos para determinar la idoneidad de los que aplican.

En cuanto al presupuesto involucrado el monto total para el período 2004-2008 es de 250 millones de euros, y 160 millones deberán utilizar antes del 31 de diciembre de 2006. El monto máximo de la cofinanciación de la Unión Europea será del 80% y se excluye que el resto sea financiado con otros programas de la propia Unión.

Tanto la ejecución como la gestión del programa están a cargo de la comisión; para el efecto se elabora un programa de trabajo anual con prioridades de áreas geográficas y temas, los objetivos y resultados previstos (Art.8).

De las entrevistas que mantuve en la oficina de RELEX en julio pasado pude concluir que América Latina no es una prioridad para este programa, ya que está orientado a los países que se encuentran más cerca de la Unión Europea (tanto de origen como de tránsito) y como se establece en el art.1, para los países que cuenten con acuerdos de readmisión. Hasta el momento se han calificado a 11 países en esa categoría y está previsto iniciar el programa con cuatro países este año.

En diciembre de 2004 se emitió el documento de programación con la descripción de las prioridades temáticas y geográficas (anexo2). Para América Latina se asignaron 3 millones de euros en el área de migración legal y la fecha de límite de presentación de proyectos es el 31 de marzo de 2005. (La convocatoria para presentar propuestas se puede revisar en la siguiente sección del website de la Unión Europea:

europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl. Se deben seleccionar las opciones *open* y *grants*).

COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-ECUADOR

Tema migratorio

Las relaciones y cooperación entre la Unión Europea y el Ecuador en lo bilateral están reguladas por el Convenio Marco de Cooperación con la Comisión Europea firmado en junio de 2001, el Memorando de Entendimiento Relativo a las Orientaciones Plurianuales para la puesta en práctica de la Cooperación Comunitaria durante el período 2000-2006 y el “Country Strategy Paper” (C(2002)1876), de mayo del 2002.

El Memorando de Entendimiento establece que su objetivo es “definir las orientaciones plurianuales para el programa de cooperación financiera, técnica y económica de la Comunidad con Ecuador para el período 2000-2006”¹⁹. En el documento se expresa igualmente que las áreas en las que se brindará la cooperación han sido escogidas de conformidad con lo reflejado en el documento “Ecuador – Orientaciones Plurianuales Indicativas”, del año 1998.

Es así como las áreas o ejes de cooperación actuales con la Unión Europea son los siguientes, teniendo en cuenta como principal meta la reducción de la pobreza:

- Fortalecimiento del sector salud.
- Protección del medio ambiente.
- Integración regional.
- Cooperación económica.

El presupuesto involucrado para esta cooperación hasta el 2006 es 92 millones de euros.

En el “Country Strategy Paper”, CSP, para Ecuador, se hacen algunas referencias a la migración ecuatoriana, particularmente en lo relativo a que la misma contribuyó a la reducción del desempleo y subempleo, así como a que ésta “ha producido un positivo impacto en las comunidades rurales. Ha tenido un efecto directo en la fuerza laboral como en la balanza de pagos”, pero reconoce los negativos efectos sociales de la misma en el país, así como la salida de los trabajadores que son tan necesarios para el desarrollo del país²⁰.

También en el CSP se hace referencia a los lineamientos establecidos por la Unión Europea en diferentes áreas y se recuerdan las conclusiones de Tampere como relevantes para Ecuador, particularmente se menciona la preocupación por la creciente migración ecuatoriana a España así como el Acuerdo Migratorio suscrito entre los dos países para regular el número de emigrantes en el 2001.

Resulta interesante destacar que en el CSP se informa que la Comisión se encuentra apoyando el trabajo de organizaciones no gubernamentales en temas migratorios y que “adicionales recursos financieros podrían ser asignados en relación con esta materia. La dimensión económica del tema debe ser tomada en cuenta (el dinero enviado a casa por los migrantes ecuatorianos es el segundo rubro de ingresos de divisas, después de la venta de petróleo)” (op.cit:23).

Al revisar el listado de proyectos actualmente en ejecución en Ecuador financiados por la Unión Europea (página web de la sección relativa a Europaid), consta dentro del área de Derechos Humanos el proyecto “Estrategias y acciones para la protección de lo emigrantes, sus familias y las víctimas de tráfico humano en Ecuador”, del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP, y Alisei.

Durante el mes de julio de 2004 mantuve conversaciones en Bruselas con funcionarios del Directorado de Relaciones Externas de la Comisión Europea, RELEX, con la finalidad de conocer más de cerca el funcionamiento del sistema de cooperación de la Unión Europea y de esa manera poder sugerir los procedimientos que podría seguir el Ecuador con miras a lograr que los temas vinculados a la migración se conviertan en uno de los ejes de la cooperación con el país²¹.

A continuación consigno algunas informaciones obtenidas en estas reuniones:

Existen algunas formas de cooperación que podrían interesar al Ecuador: bilateral a través de los CSP (Country Strategy Paper), regional RSP (Regional Strategy Paper), Horizontal Budget Lines y el Rapid Action Mechanism.

En el primer caso, como se consignó anteriormente, el CSP del Ecuador está vigente hasta el 2006. Para su elaboración se ha utilizado el NIP, o National Indicative Program, que contiene los objetivos, iniciativas y acciones. Un ejemplo de cómo opera es el siguiente: se identifica un objetivo, se elaboran los términos de referencia por parte de Europaid y se hace una licitación para que un consultor realice un estu-

dio; Europaaid es la responsable y es la que controla y monitorea el trabajo que es ejecutado por la delegación en Ecuador.

Es importante destacar que la Unión Europea durante este semestre está iniciando el proceso de analizar de lo que pasará después del 2006, es el momento de la nueva programación del 2007-2011, es el tiempo de la preprogramación. En este análisis participan: expertos, misiones, consultores, para establecer una estrategia y seguramente se prevé el envío de misión de preprogramación al país, la cual generalmente mantiene entrevistas con sectores del gobierno, sociedad civil, gobiernos seccionales, organizaciones no gubernamentales, y de esta manera contar con mayores elementos de juicio para su tarea.

El RSP, en el caso de Ecuador, puede estar referido tanto a la comunidad andina como a la región latinoamericana. En cuanto al RSP andino actualmente la Unión Europea cuenta con un presupuesto de 29 de millones para 5 años, se brinda apoyo regional principalmente en el área económica, en la lucha contra el narcotráfico y en el fortalecimiento de los sistemas estadísticos.

También existen las líneas horizontales de financiamiento (Horizontal Budget Lines), que generalmente son de carácter regional en un tema en particular. Estos programas de carácter transversal promueven redes de cooperación entre América Latina y Europa. Actualmente hay nueve programas horizontales que cubren áreas como cooperación académica, urbana, científica, energía, entre otros.

Finalmente no se deben olvidar los "Rapid Action Mechanism", que son líneas de crédito a las que se pueden aplicar para cooperación que operan de manera más acelerada en su aprobación.

La Unión Europea actualmente tiene 22 proyectos cofinanciados con ONG en Ecuador y principalmente enfocados a temas de derechos humanos y democracia, reducción de la pobreza, medio ambiente y bosques tropicales. (European Commission, 2002:17).

INSTRUMENTOS A NIVEL ANDINO Y REGIONAL EN MATERIA MIGRATORIA CON LA UNIÓN EUROPEA

El tema migratorio ha sido incluido en otros instrumentos internacionales. En diciembre de 2003, el Ecuador como coordinador de la CAN suscribe en Roma el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la CAN y la Unión Europea, su Artículo 49 (Anexo 3), consigna varios aspectos como la gestión conjunta de flujos migratorios, lucha contra la inmigración ilegal, vinculación con el desarrollo, visados, con-

troles fronterizos, etc. El numeral 2 del artículo 49 prevé que la cooperación se basará en la evaluación de las necesidades. Las prioridades de la cooperación serán establecidas de mutuo acuerdo, y una primera aproximación fue la reunión de Quito a continuación citada. Es indispensable tener en cuenta que como la Comisión se encuentra actualmente iniciando el proceso de programación para el período 2007-2013, es el momento idóneo para que los diferentes estados o grupos de estados como la CAN o la región Latinoamericana establezcan y comuniquen a la comisión las prioridades de lo que se considera deba ser incluido en este período.

El 4 y 5 de marzo de 2004 se efectúa en Quito la Reunión Biregional sobre Migración entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea, con la participación de representantes de los países de ambas regiones. Es la primera ocasión que se debate conjuntamente el tema migratorio entre las dos comunidades.

Según se recoge en el informe adoptado en la sesión Plenaria se conformaron cuatro grupos de trabajo que analizaron los siguientes temas: remesas, fuga de cerebros y transferencia de destrezas, impacto en los países de origen y destino y, la inmigración irregular.

La migración es incluida en la Declaración de la III Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea mayo de 2004. (Anexo 4)

En el caso específico del Programa de Asistencia Financiera y Técnica a los Terceros Países en los ámbitos de Migración y Asilo, AENEAS, hay información hecha por una funcionaria de RELEX que existe para la Región latinoamericana una asignación de 3 millones de euros en la primera etapa del programa, 2004-2006, y que todos los países de América Latina son elegibles para aplicar al programa.

Finalmente me refiero a un proyecto que se diseña actualmente en FLACSO-Ecuador, denominado "La Política Migratoria como elemento para la Política Externa Común de la Comunidad Andina de Naciones", a cargo del Embajador Javier Ponce, Investigador de FLACSO. El proyecto tiene como finalidad mejorar las condiciones de vida de los emigrantes andinos en los países de destino a través del establecimiento de una política externa común andina con lineamientos en materia migratoria.

Entre los *productos* o resultados a obtenerse están, el diagnóstico de la migración andina con datos demográficos y de residencia; un estudio de las políticas adoptadas por los diferentes países andinos en materia migratoria; impacto económico y social de la migración; el rol de las organizaciones de la sociedad civil; medidas para canalizar las re-

mesas a fines productivos en las zonas de origen de los emigrantes; el establecimiento de un observatorio de medios de comunicación tanto en el país de origen como en el de destino; identificación de fuentes de financiamiento para proyectos de protección a los migrantes; la formulación de la política externa común con mecanismos y procedimientos a seguirse tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil.

RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN MATERIA MIGRATORIA

El “Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior”, presentado la Cancillería en diciembre de 2001 “tiene por finalidad establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral”, asimismo en su presentación se afirma que “se inicia el debate en torno a las medidas y programas que el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional deben planificar y ejecutar a fin de dar adecuada atención a los problemas migratorios que afectan a los ecuatorianos”²².

La Cancillería para la elaboración del Plan contó con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones y el Plan fue el “resultado de un conjunto de consultas, propuestas y concertaciones” (op.cit:2) con organismos e instituciones tanto del sector público como de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

El Plan tiene dos áreas básicas: los emigrantes ecuatorianos en el exterior y los familiares de éstos o los futuros emigrantes. Igualmente el Plan se estructura en 3 ejes:

- Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor.
- El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior.

- El Estado Ecuatoriano tendrá entre sus objetivos, reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos, con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas en favor de aquellos.

En cuanto a la primera área del Plan, referida a los derechos de los migrantes en el extranjero se establecen una serie de acciones relativas a la protección de sus derechos, al fortalecimiento de los consulados para una mejor atención a los migrantes, campañas de información sobre aspectos legales, sanitarios, especial protección de los menores de edad, elaboración de estadísticas, estudios sobre los cambios económico-socio-culturales que se producen en las comunidades de migrantes, sobre el impacto del fenómeno migratorio, elaboración de proyectos para la reinserción de los migrantes, negociación de acuerdos migratorios con los países de acogida y/o de regularización, apoyar la creación de programas de radio y televisión, elaboración de una página web para los migrantes, apoyo a las organizaciones de migrantes en el exterior en aspectos laborales, salud, educación, de asistencia psicológica, de mantenimiento de vínculos con el país, asistencia en la remisión de remesas con fines productivos, apoyar la reunificación familiar, poner en ejecución el voto en el exterior.

El Plan particularmente se refiere a la coordinación de tareas con instituciones extranjeras en áreas de seguridad social, de salud, programas de integración de los emigrantes en los países de acogida, colaboración con los municipios de esos países, necesidad de incluir el tema migratorio en los foros internacionales y de reforzar el concepto de responsabilidad compartida.

En cuanto a la segunda área, referida a la asistencia a los familiares de los migrantes que viven en Ecuador, el Plan también contiene acciones relacionadas principalmente con programas de visitas y reuniones familiares; considerado como un grupo vulnerable razón por la cual se promoverán asistencia humanitaria, médica, psicosocial, programas para los menores, para los familiares que han quedado a su cargo de desarrollo comunitario; diseño de un marco jurídico facilitar el retorno de los migrantes como incentivos fiscales, exoneraciones aduaneras, reconocimiento de títulos, de los beneficios de seguridad social, facilidades para adquisición de vivienda; muy importante endurecer las normas que penalizan el tráfico ilegal de los migrantes. Sobre este último punto se acaban de aprobar reformas legales que penalizan y endurecen las sanciones contra el *coyoterismo*.

Mantuve una reunión con el Director General de Apoyo a Ecuatorianos en el Extranjero²³, Napoleón Rodríguez, quien me expresó que la Cancillería a través de su dirección y de los consulados en el extranjero, brinda permanentemente múltiples servicios a los ciudadanos ecuatorianos. Uno de esos servicios es por ejemplo el envío de brigadas de la Policía de Tránsito a España para el canje de licencias, otro el de la ejecución del Acuerdo de Flujos Migratorios vigente con ese país, que ha permitido que ciudadanos ecuatorianos con la coordinación de la Cancillería viajen a trabajar de manera regular a España.

Durante la II Conferencia Regional “Migración, desplazamiento forzado y refugio”, efectuada en la Universidad Andina Simón Bolívar, en septiembre de 2004, el Subsecretario de Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Héctor Hugo Falconí, expresó que a su cargo están las tareas “de planificar, articular, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones tendientes a lograr la protección del migrante” (Falconí, 2004). En el anexo 5 constan los objetivos de la subsecretaría .

Como un reconocimiento de la importancia del fenómeno migratorio ecuatoriano, el Congreso Nacional del Ecuador aprueba en el mes de julio de 2004 en primer debate el Proyecto de “Ley Orgánica de atención integral a los emigrantes ecuatorianos y sus familias”²⁴, que ha sido el resultado de varios proyectos presentados en el Congreso, así como del Seminario – Taller “Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias”, efectuado en Cuenca en marzo del 2004, organizado por la Presidencia del Congreso Nacional en base a documentos elaborados por la Defensoría del Pueblo y por la ONG Participación Ciudadana y ha sido enriquecido también con las opiniones de instituciones como la Cancillería, Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares.

El Proyecto de Ley crea el Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos, con una secretaría técnica que será una dependencia del Ministerio de Relaciones, la cual diseñará el Plan Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y se contará con el Fondo de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos, teniendo en cuenta el Decreto Ejecutivo No. 2378-B de 28 de febrero de 2002, que ya estableció un presupuesto inicial para el efecto.

El Proyecto de Ley, cuando sea aprobado, dotará a la Cancillería de mayores atribuciones en materia migratoria, ya que tanto la presidencia como la secretaría técnica del mismo estarán a su cargo. En el Art. 11. literal a se prevé que la Secretaría Técnica preparará el Plan Nacional de Atención a los Migrantes Ecuatorianos “en consulta con los representantes de la sociedad civil” (op.cit). El Directorio contará con los Ministerios de Gobierno, Trabajo, Bienestar Social, Economía, Educa-

ción, la Defensoría del Pueblo, con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y con seis representantes de organizaciones de emigrantes.

En materia de política migratoria también es importante referirse a las recientes declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Patricio Zuquilanda, quien expresó que el Gobierno “emprenderá acciones para que retornen los ecuatorianos que residen en España, así como mejorar el uso de las remesas” al tiempo que “espera que se logre regularizar la situación de miles de ecuatorianos que se encuentran de forma irregular en España”²⁵.

Asimismo el Ministro informó que se cuenta en materia migratoria con una estrategia de cuatro ejes: retorno de ecuatorianos, incremento de inversión española en Ecuador, cooperación en la capacitación de los ecuatorianos que residen en España y, capacitación de los familiares en Ecuador para mejorar el empleo de las remesas, que éstas no se destinen exclusivamente al consumo sino también a la producción.

CONCLUSIONES

Acciones sugeridas para la Cancillería ecuatoriana

Si se tiene en consideración que la migración es un fenómeno que afecta a varios aspectos de la sociedad ecuatoriana, con una complicada problemática que va desde temas como el manejo de remesas, el tráfico de personas, familias divididas; que la Unión Europea por su lado también ha asignado importancia al fenómeno migratorio tanto a nivel político como operativo; que el tema ha sido incluido en los diálogos de la Unión Europea con la CAN y de la Unión Europea con la región Latinoamericana; que la Cancillería ecuatoriana, cuenta con la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares y con el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, INECI, que inclusive en diciembre de 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta el Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior) que actualmente se encuentra en proceso de aprobación en el Congreso el Proyecto de “Ley Orgánica de atención integral a los emigrantes ecuatorianos y sus familias”; se puede concluir que la Cancillería puede convertirse en una protagonista activa para coadyuvar a solucionar la problemática de la migración, y que para ello plantee la inclusión del tema migratorio como un eje adicional en la cooperación bilateral con Unión Europea.

Para el efecto se proponen las siguientes acciones:

- Como se anotó anteriormente la RELEX se encuentra en este semestre iniciando el proceso para la preprogramación del período 2007-2011, por lo que la Cancillería podría, en coordinación con los actores nacionales en materia migratoria, establecer las prioridades de una política de cooperación en migración a ser planteada a la Unión Europea.
- Al efecto se podría iniciar con la *identificación de esos actores*, que en el caso del sector público serían aquéllos ya mencionados en el Proyecto de Ley antes citado, y en cuanto a la sociedad civil podría invitarse a las organizaciones que ya colaboraron con el diseño del Plan Nacional elaborado por la Cancillería en el 2001, así con las que participaron en el Seminario Taller “Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias, organizado por la Presidencia del Congreso en la ciudad de Cuenca, en marzo de 2004.
- Una vez que se cuente con las prioridades de cooperación en materia migratoria, la Cancillería a través de sus diferentes órganos como la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, del INECI, de la Embajada del Ecuador en Bélgica, podrá iniciar las gestiones con los diferentes interlocutores de la Unión Europea, tanto en Bruselas, como la delegación de la Unión Europea en Quito, con el fin de que el tema migratorio sea incluido como eje en la cooperación Unión Europea-Ecuador para el cuatrienio 2007-2011.

En cuanto al Programa AENEAS, si bien la región latinoamericana no está considerada como una prioridad, se han asignado 3 millones de euros en el área de migración legal. Teniendo en cuenta que la fecha límite de presentación de proyectos es el 31 de marzo de 2005, recomiendo que el Ecuador, ya sea a través del sector oficial o de las organizaciones no gubernamentales, presente proyectos para ser financiados en el marco de este programa.

Inclusive en una etapa posterior se podría plantear la Unión Europea, que AENEAS sea un programa piloto para luego ser utilizado en la región. Esta idea inclusive está recogida en el estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal referido anteriormente.

ANEXOS

Anexo 1

Artículo 63 Tratado de Ámsterdam

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

- 3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:
 - a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar,
 - b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;
- 4) medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.

Las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales.

Las medidas que deban adoptarse con arreglo a la letra b) del punto 2, a la letra a) del punto 3 y al punto 4 no estarán sometidas al plazo de cinco años mencionado



EUROPEAN COMMISSION
EuropeAid Co-operation Office

2004 Annual work programme for grants under article 19 02 03 of the budget of the European Union

1. **Programme title**
AENEAS: Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum.
2. **Budget line and appropriations**
19.02.03 (ex-B7-667); financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum.
3. **Does the programme follow on from another programme?**
Yes, the programme to finance preparatory operations under budget line B7-667. See multiannual reference document.

4. Overall objectives

The general objective of the new instrument is to provide financial and technical assistance to third countries that is specific and complementary in relation to other programmes and will support of these countries' efforts to better manage all aspects of migration flows.

The purpose of the Aeneas programme is to promote Community cooperation with third countries and, in partnership with them, contribute to objectives corresponding to the main characteristics of migration, as laid down in Article 2(1)(a) of Regulation (EC) No. 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 (which can be accessed at http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2004/l_08020040318en.html):

- the development of their legislation in the field of legal immigration;
 - the development of legal migration;
 - the development of legislation and national practices as regards international protection and asylum;
 - the establishment of a policy to stem illegal migration, including trafficking in human beings;
 - readmission and sustainable reintegration of returnees (whether voluntary or not).
- (a) As the 2004 and 2005 work programmes will be implemented over the same period it is particularly important to ensure that the thematic and geographical priorities of the two programmes dovetail. The 2002 annual work programme focuses on thematic priorities (b), (c), (d) and (e), and the 2005 programme on objectives (a), (b), (c) and (d). The geographical complementarity of the priorities common to both programmes, namely (b), (c) and (d) will be organised as described below.

The instrument should provide a crosscutting Community framework that will help strengthen cooperation between EU actors, third countries and the international actors dealing with migration with a view to encouraging a greater understanding of the challenges and joint efforts to find balanced and mutually satisfactory solutions.

5. Types of activity

Geographical approach

The legal basis used for the Regulation means that any third country can have recourse to the Aeneas programme, without any geographical restrictions.

The programme is particularly, but not exclusively, intended for third countries actively engaged in preparing or implementing a readmission agreement initialled, signed or concluded with the European Community. In practice this "preference" reflects the Commission's wish to use financial and technical assistance as an incentive in negotiations for readmission agreements with third countries and as support for implementing such agreements.

For regions bordering on the EU the migration issue is already covered by regional cooperation instruments. The aim of any Community intervention under the Aeneas programme must therefore be to supplement or back up action already taken under existing national and regional strategies, to underpin

readmission negotiations and to develop specific national initiatives, such as cooperation between countries located on the same migration route; one of the key features of this thematic programme is that, unlike regional instruments, its scope is not confined to just one region.

Although dialogue and cooperation on migration and asylum issues with the countries bordering on the enlarged European Union are already well advanced, which would justify further reinforcement and support, they are much less so with the other regions of the world (ACP, Asia and Latin America). A strategy for a Community response to these other regions is needed, however, because migration and asylum issues in relation to these regions are particularly acute (see points 4 and 5 of the reference document).

The 2004 programme will focus on operations in the Mediterranean but also cover Asia and the Balkans. The two programmes will dovetail, and the 2005 programme will place priority on eastern Europe (including the southern Caucasus and Central Asia), Africa and Turkey; Latin America is also covered and there is provisions for projects for Asia and the Balkans.

Thematic approach

The 2004 annual work programme will cover:

Development of legal migration

Article 2(1)(b) of Regulation (EC) No 491/2004: “legal migration, in accordance with an analysis of the demographic, economic and social situations of the countries of origin and the host countries, plus information to make the public more aware of the advantages of legal migration and the consequences of illegal migration”.

In order to achieve these objectives the programme may support the following operations:

- study of legal and illegal migratory flows, relevance of the question of false papers;
- establish, develop or support regional or subregional dialogues on how to manage migration and asylum;
- develop the capacity of the national and regional authorities to evaluate current and projected requirements for foreign labour and implement appropriate strategies and pilot projects;
- develop staff training and pooling of information and experience, setting up networks for information on economic migration;
- dissemination of information and legal advice on how to go about legal migration and the risks of illegal immigration and trafficking;
- develop capacity for documenting persons and collating and processing data.

Drafting of legislation and development of national practices as regards international protection and asylum

Article 2(1)(c) of Regulation (EC) No 491/2004: “the drafting in beneficiary countries of legislation and national practices as regards international protection,

with a view to complying with the provisions of the Geneva Convention of 1951 on the status of refugees and of the Protocol of 1967 and other relevant international instruments, to ensuring observance of the principle of “non refoulement” and to improving the capacity of the third countries concerned to cope with asylum seekers and refugees”.

In order to achieve these objectives the programme may support the following operations:

- support for, and improvement of, the institutional and administrative framework for international protection and asylum;
- encourage accession to international conventions and improve access to international protection;
- improve the reception conditions for refugees and asylum seekers, the registration and documentation of asylum seekers and develop administrative expertise.

Stemming illegal migration

Article 2(1)(d) of Regulation (EC) No 491/2004: “establish in the third countries concerned an effective policy to prevent illegal migration, including efforts to stop trafficking in human beings and smuggling of migrants, and draft relevant legislation”.

In order to achieve these objectives the programme may support the following operations:

- promote regional and subregional collaboration and dialogue on the management of migratory flows, including transit and migration, illegal immigration and trafficking in human beings;
- encourage interregional cooperation on border management and controls;
- build capacity in: security of travel documents and visas, including their conditions of issue, identification and documentation of illegal migrants, including own nationals, and detection of false documents and visas;
- support for capacity-building in: drafting, implementing and monitoring the effectiveness of national legislation and management systems dealing with asylum, migration and prevention of criminal activities, including organised crime and corruption, linked with illegal immigration, and development of training for staff dealing with migration and asylum issues;
- evaluate, and possibly improve, the institutional and administrative framework and of the capacity to implement border controls, and improve the management of border controls, including by means of operational cooperation;

Readmission and reintegration of returnees

Article 2(1)(e) of Regulation (EC) No 491/2004: “the readmission, in full respect of the law, and durable reintegration, into the third country concerned of persons who have illegally entered or remained on the territory of Member States or of persons who have unsuccessfully applied for asylum in the European Union or benefited from international protection there”.

In order to achieve these objectives the programme may support the following operations:

- support for the third countries concerned to build capacity for reception and protection in the framework of readmission;
- support for the sustainable reintegration of returnees and resettlement programmes;
- support for the targeted socioeconomic reintegration of returnees in their country of origin, including training and capacity-building aimed at facilitating their integration into the labour market;
- assistance in the negotiation by the third countries concerned of their own readmission agreements with relevant countries;
- support implementation of the readmission agreements concluded with third countries;
- develop the exchange of information concerning, and improve identification of, returnees.

6. Expected results

The results and general indicators set out below should be considered in the light of the objectives described above and geographical priorities.

Development of legal migration

- better advice and information available to would-be emigrants, especially about the relevant laws and rules and manpower needs;
- better information about the possibilities of legal migration and the dangers of illegal immigration;
- better management of migration nationally and regionally;
- study of legal and illegal migratory flows, and relevance of the question of false papers;
- the skills of emigrant labour matched to European needs by means of vocational and language training;
- networks created to provide information about economic migration.

Drafting of legislation and development of national practices as regards international protection and asylum

- the authorities of the beneficiary countries are made aware of the importance of improving the legislative framework for international protection;
- countries are encouraged to accede to the relevant international conventions;
- the reception of refugees and asylum seekers in the region is improved;
- capacity for registering and documenting asylum seekers and refugees is improved.

Stemming illegal migration

- improved legislative framework for better protection, reception conditions and capacity for resettlement, registration and documentation of asylum seekers and refugees and integration in the host country;

- a protocol setting out responsibilities for immediate, short and medium-term assistance for the victims of shipwrecks or dangerous illegal routes has been drafted;
- the setting-up of a legal aid and support unit for investigators that reconciles humanitarian assistance and pursuit of the perpetrators of the most serious offences at the origin of criminal trafficking in human beings;
- staff are trained to detect false papers;
- greater capacity to pursue traffickers and protect and reintegrate victims.

Readmission and reintegration of returnees

- improved conditions for readmission of people who have enjoyed international protection;
- better training for administrative staff dealing with readmission;
- more exchanges of information between the administrations concerned and better identification and documentation of returnees.

7. Start and end dates of programme

The Aeneas programme covers the years 2004-2008. This Annual Work Programme covers 2004.

8. Total available budget

The total budget for 2004-2008 is EUR 250 million, of which EUR 30 million for 2004.

9. Legal basis for the funding

Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS).

10. Type of community financing

Community financing will take the form of cofinancing for projects selected following a call for proposals of interest.

11. Level of community contribution

Project cofinancing may not exceed 80% of the budget.

As a rule the minimum contribution to the projects selected will be not less than EUR 500 000 and the maximum not more than EUR 2 000 000.

12. Organisations(s) eligible for the programme

Partners eligible for financial support include regional and international organisations and agencies, and other non-governmental organisations or other non-State actors, federal, national, provincial and local governments, their departments and agencies, institutes, associations and public and private operators.

The selection procedures will be designed to exploit the synergies engendered by various actors as far as possible taking into account the quality of the proposals.

13. Eligibility criteria

Natural or legal persons are not entitled to participate in calls for proposals or be awarded grants if:

- a) they are bankrupt or being wound up, are having their affairs administered by the courts, have entered into an arrangement with creditors, have suspended business activities, are the subject of proceedings concerning those matters, or are in any analogous situation arising from a similar procedure provided for in national legislation or regulations;
- b) they have been convicted of an offence concerning professional conduct by a judgement which has the force of *res judicata* (i.e. against which no appeal is possible);
- c) they are guilty of grave professional misconduct proven by any means which the contracting administration can justify;
- d) they have not fulfilled obligations relating to the payment of social security contributions or the payment of taxes in accordance with the legal provisions of the country in which they are established or with those of the country of the contracting administration or those of the country where the operation is to take place;
- e) they have been the subject of a judgment which has the force of *res judicata* for fraud, corruption, involvement in a criminal organisation or any other illegal activity detrimental to the Communities' financial interests;
- f) they have been declared to be in serious breach of contract for failure to comply with their contractual obligations in connection with a procurement procedure or other grant award procedure financed by the Community budget.

Natural and legal persons are also excluded from participation in calls for proposals and the award of grants if, at the time of the call for proposals, they:

- g) are subject to a conflict of interest;
- h) are guilty of misrepresentation in supplying the information required by the contracting administration as a condition of participation in the call for proposals or fail to supply this information;
- i) they have attempted to obtain confidential information or influence the evaluation committee or the contracting administration during the evaluation process of current or previous calls for proposals.

In the cases referred to in points (a), (c), (d), (f), (h) and (i) above, the exclusion applies for a period of two years from the time when the infringement is established. In the cases referred to in points (b) and (e), the exclusion applies for a period of four years from the date of notification of the judgment.

Applicants must supply with their applications a sworn statement that they do not fall into any of the above categories (a) to (f).

All the eligibility criteria can be found in the call for proposals and in the practical

guide to contracts financed by the general budget of the European Communities in the context of external actions (SEC (2003) 387/2 of 25 March 2003). The guide can be consulted at:

http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/index_en.htm

14. Procedure to be followed

Grants will be awarded on the basis of a call for proposals in accordance with section 6.3.1 of the Practical guide to contracts financed by the general budget of the European Communities in the context of external actions. Projects will be assessed on their technical and financial merits, and after this assessment organisations offering the best guarantees for successful implementation of the project will be chosen.

15. Information on targeted projects

There is no provision for financing of targeted projects unless subsequent project evaluation provides grounds to do so.

16. Information on the call for proposals

Objectives: projects eligible for financing under this call for proposals are described in point 5 and the results in point 6 of this annual work programme. If the quality and number of proposals received justify it, the funds will be split among thematic priorities as follows:

- Article 2(1)(b) of the Regulation (projects under 5.1, results under 6.1 of this programme): EUR 7.5 million.
- Article 2(1)(c) of the Regulation (projects under 5.2, results under 6.2 of this programme): EUR 8 million.
- Article 2(1)(d) of the Regulation (projects under 5.3, results under 6.3 of this programme): EUR 9 million.
- Article 2(1)(e) of the Regulation (projects under 5.4, results under 6.4 of this programme): EUR 5.5 million.

Total indicative amount: EUR 30 million.

Number of projects to be financed: 15 to 60.

It is planned to publish the call for proposals in November 2004 and take a decision in early 2005.

The notice, guidelines and application form for international calls for proposals managed by the Commission in Brussels will be published on the Europa web-site: (http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index_en.htm - click "Go directly to tender opportunities and calls for proposals").

The Commission will select the proposals achieving the highest score following evaluation according to the award criteria set out in the guidelines of the call for proposals, which include the following:

- a) the relevance of the proposed action in complementing EU policy and/or policy proposals;

- b) the relevance of the proposed action to developing and implementing the Community strategy;
- c) the relevance of the proposal to the objectives and one or more of the priority actions;
- d) the coherence, appropriateness and practicality of the activities proposed;
- e) the coherence of the overall project design, including preparedness for evaluation;
- f) the satisfactory level of involvement and activity of the partners;
- g) the clearness and feasibility of the plan of action;
- h) the specific element of added value included in the proposal, such as innovative approaches compared with practice in the Member States and the third countries concerned;
- i) the tangible impact of the project on its target group;
- j) the potential multiplier effects contained in the proposal;
- k) the sustainability of the results of the proposed project (financially, institutionally and at policy level);
- l) the clarity and detail of the budget;
- m) the utility and realism of the proposed expenditure on implementation of the project;
- n) the proportion of financing provided by the applicant;
- o) satisfaction with the applicant's previous project management experience (if any);
- p) satisfaction with the applicant's technical expertise and management capacity.

17. Community sources of information and website address

Information on the calls for proposals will be published in the Official Journal and on the websites referred to in 13. This work programme will be published on the following website:

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm

18. Community contact points (complete name and address of the programme manager and the E-mail address):

European Commission
 EuropeAid Cooperation Office
 For the attention of Ms M.S.H. Vermorken, Unit F3
 Office: J-54 - 8/36
 B-1049 Brussels
 Marlene.Vermorken@cec.eu.int

19. Indicative breakdown of resources by region, area and objective

If the quality and number of proposals received justify it, the funds will be split among geographical priorities as specified in Annex 1.

ANNEXES

Annex 1: Indicative breakdown of resources by region, area and objective

Annex 2: Reference document concerning financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum

Regions	Regions and Countries	Areas	Article	Objectives	Types of activities (by way of example)	Indicative amounts (€ million)	AWP
Southern Mediterranean and Middle East	Morocco	Readmission	Art 2 § 1 e	<p>– Support implementation of the readmission agreement with the EC once it has been initiated.</p>	<p>– Develop the exchange of information between the administrations concerned, improve the identification and documentation of returnees, improve reception facilities and develop reception capacities for returning non-nationals before their transfer to the country of origin.</p>	reserved	2005
Southern Mediterranean and Middle East	Maghrebi and Mashrek Region	Asylum and International Protection	Art. 2 § 1 c	<p>1. Improve reception conditions for refugees in the Maghrebi Region. 2.- Promote international protection, compliance with international conventions and reinforce the legislative framework in the Maghrebi and Mashrek Region.</p>	<p>– Improve reception conditions and capacities as regards registration and documentation of asylum seekers and refugees and integration in the host country. 2. Develop a regional dialogue on asylum and strengthen legislative capacities and available expertise. 3. Contribute to the passing on of expertise and advice between the EU and the countries concerned. 4. Develop training for the administrations concerned.</p>	5.0	2004
Southern Mediterranean and Middle East	Maghrebi Region	Management of migration	Art.2§ 1	<p>Establish and develop Maghreb – Sub-Saharan Africa relations and dialogue on migration questions.</p>	<p>– Identify and network partners responsible for migration management in the various countries concerned; establishment of a process of regular dialogue.</p>	2.0	2004
Southern Mediterranean and Middle East	Maghrebi Region	Fight against illegal migration	Art 2 § 1 d	<p>Establish and develop Maghreb – Sub-Saharan Africa relations and dialogue on migration questions.</p>	<p>1. Develop transnational coordination between the central services combating illegal immigration with a view to fostering coordination, dialogue, sharing experience and information between the specialised services of the national administrations. 2._ Draft and implement a protocol defining immediate, short</p>	9.0	2004

Regions	Regions and Countries	Areas	Article	Objectives	Types of activities (by way of example)	Indicative amounts (€ million)	AWP
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	All the countries within the Region and Russia in particular	Legal migration	Art 2 § 1 a & b	<p>1. Improve the protection and treatment of migrants. 2. Improve policies on managing labour immigration.</p>	and medium-term assistance for the victims of shipwrecks or dangerous illegal routes. Set up a legal aid and support unit for investigators that reconciles humanitarian assistance and pursuit of the perpetrators of the most serious offences at the origin of criminal trafficking in human beings. 3. Develop a network of liaison officers on port and airport migration controls in order to step up the fight against illegal immigration.	3.0	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Russia, Ukraine	Readmission	Art 2 § 1 e	<p>Support implementation of the readmission agreement with the EC once it has been finalised.</p>	<p>Develop the exchange of information between the administrations concerned, improve the identification and documentation of returnees, improve reception facilities and develop reception capacities for returning non-nationals before their transfer to the country of origin</p>	reserved	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Moldova, Belarus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Tajikistan	Legal Migration	Art 2 §1 a & b	<p>Encourage the use of remittances for the macro-economic development of countries concerned.</p>	Support for initiatives to encourage the use of remittances for productive purposes.	2.0	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	All the countries within the Region	Management of migration	Art 2 §1	<p>Support regional dialogue and cooperation initiatives between the countries of the region and the EU</p>	<p>Financial support for existing initiatives in order to improve cross-border management of migration and asylum</p>	2.0	2004

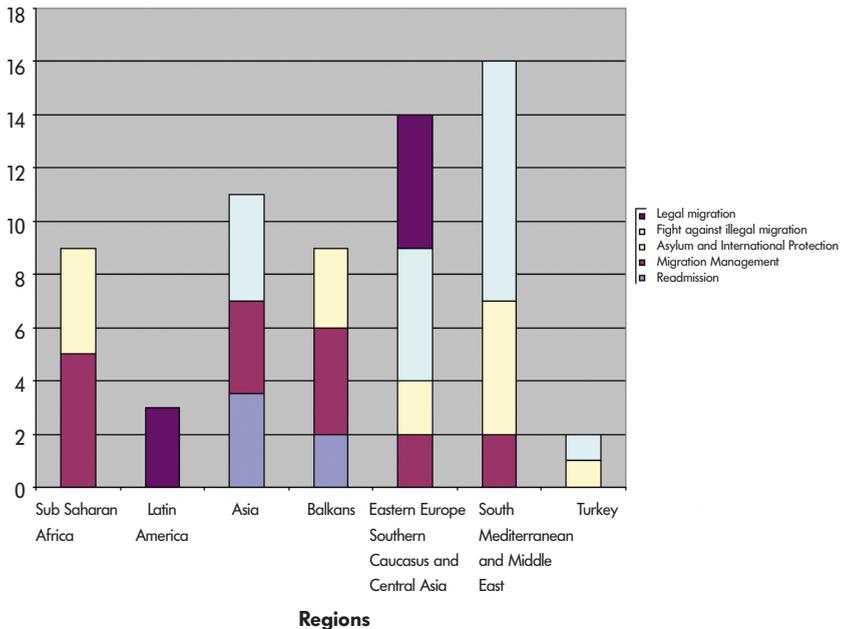
Regions	Regions and Countries	Areas	Article	Objectives	Types of activities (by way of example)	Indicative amounts (€ million)	AWP
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Russia, Ukraine	Asylum and International Protection	Art.2§ 1 c	countries and the transit countries concerned Promote international protection	problems and strengthen national migration and asylum systems. _ Improve reception conditions and capacities as regards registration and documentation of asylum seekers and refugees and integration in the host country.	2.0	2005
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	All the countries in the Eastern Europe Region, Southern Caucasus and central Asia	Fight against illegal migration	Art 2 §1 d	_ Combating trafficking in human beings.	_ 1. Promote cooperation and exchange of information at regional level, management of transit immigration and combating false papers. 2. Develop capacities to pursue traffickers and to protect and reintegrate victims. 3_ Develop information and awareness-raising for would-be emigrants. 4. Train staff to detect false papers.	5.0	2005
Balkans	Albania	Readmission	Art 2 §1 e	Support implementation of readmission agreement with the EC	Develop the exchange of information between the administrations concerned, train the administrative staff concerned in the readmission process, improve the identification and documentation of returnees.	2.0	2004
Balkans	Region as a whole	Management of migration	Art 2 § 1	_ Support the development of a single approach to drafting asylum, migration and visa policies. Strengthen the legislative frameworks on the protection of refugees and improve access to international protection	Improve the management capacities of the institutions involved in the asylum, migration and visa questions.	4.0	2005
Balkans	Balkans	Asylum and International Protection	Art 2 §1 c		1. _ Improve legislation on asylum to bring it into line with international standards. 2. _ Improve the capacities for registration and documentation of asylum seekers. 3. _ Support for the integration of refugees in the host	3.0	2004

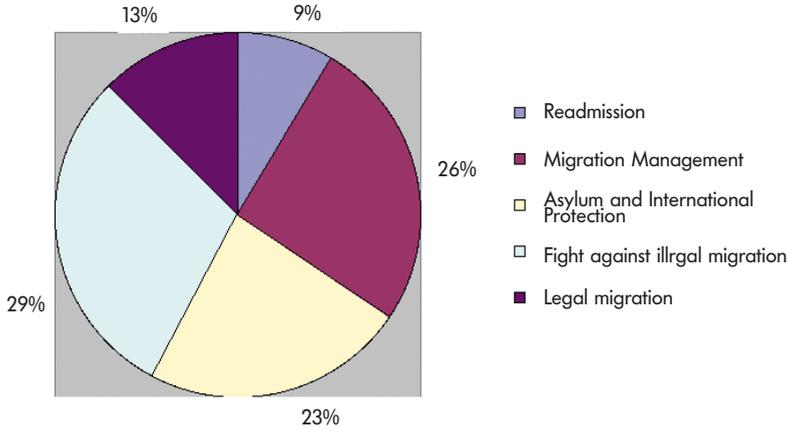
Regions	Regions and Countries	Areas	Article	Objectives	Types of activities (by way of example)	Indicative amounts (€ million)	AWP
Turkey	Turkey	Asylum and International Protection	Art. 2 § 1 c	Strengthen asylum systems	countries. 4. Improve the training of the staff concerned.	1.0	2005
Turkey	Turkey	Fight against illegal migration	Art 2 § 1 d	Step up the fight against illegal migration.	Contribute to the implementation of Action Programme to combat illegal immigration.	1.0	2005
Asia	Hong Kong, Macao, Sri Lanka	Readmission	Art 2 § 1 e	Accompany implementation of readmission agreements with the EC.	1. Training of personnel concerned, exchange of information between the administrations concerned, improve the identification and documentation of returnees. 2. Set up control capacities at entry and exit points (ports and airports) and training of the staff concerned; improve the detection of false papers. 3. Assist returnees to reintegrate.	3.5	2004
Asia	Pakistan	Readmission	Art 2 § 1 e	Support implementation of readmission agreements with the EC once it has been initiated.	1. Training of personnel concerned, exchange of information between the administrations concerned, improve the identification and documentation of returnees. 2. Set up control capacities at entry and exit points (ports and airports) and training of the staff concerned; improve the detection of false papers. 3. Assist returnees to reintegrate.	reserved	2005
Asia	Southern-east Asia Region and India in particular	Management of migration	Art 2 § 1	1. Deepen knowledge of migration phenomena in the region and support the exchange of information with a view to better prepare dialogue and cooperation initiatives.	1. Identification of topics and policies for possible bilateral or regional cooperation or regional dialogue. 2. Identification of legal and illegal migratory flows and development of the exchange of information, relevance of	1.5	2004

Regions	Regions and Countries	Areas	Article	Objectives	Types of activities (by way of example)	Indicative amounts (€ million)	AWP
					the question of false papers, prospects in terms of manpower skills and needs in India and the EU.		
Asia	The whole Region	Management of migration	Art 2 §1	Promote regional dialogue and cooperation	Develop dialogue and support for regional initiatives under ASEM, ASEAN or the Bali process, with priority for initiatives or projects on trafficking in human beings.	2.0	2004
Asia	China	Fight against illegal migration	Art 2 § 1 d	Improve the EU/China cooperation on combating illegal migration and	Develop the exchange of information, trafficking in human beings, cooperation and knowledge of the respective systems between the administrations of China and the EU, specifically as regards return, false papers and biometrics.	4.0	2005
Latin America	The whole Region (the countries of the Andean Communities, Argentina and Uruguay in particular)	Legal migration	Art 2 § 1 a & b	Support the development of the inter-regional EU/LAC dialogue	1. Promote more efficient use of remittances in the countries' macroeconomic development. 2 Establish and/or develop systems for collating and processing data on migratory flows.	3.0	2005
Sub-Saharan Africa	Mauritania, Mali, Niger, Chad et the States of the Great Lakes Region	Management of migration	Art 2 § 1	Support the improvement of laws, policies and management structures relating to migrations.	1. Develop capacities for documenting persons, collating and processing data. 2. Improve the training of staff and passing-on of expertise.	5.0	2005
Sub-Saharan Africa	States which receive Sierra Leonean, Eritrean, Angolan and Somalian refugees Reserve	Asylum and International Protection	Art.2§ 1 c	Develop sustainable solutions for refugees	Strengthen protection capacities in the reception regions of neighbouring countries and of resettlement capacities in the countries of origin. Innovative actions or programmes + evaluations + actions aimed at readmission agreements Russia, Ukraine, Maroc, Pakistan	4.0 11.0	2005

Indicative Amounts (€ million)						
	Area					
Regions	Readmission	Migration Management	Asylum and International Protection	Fight against illegal migration	Legal migration	Total
Sub Saharan Africa		5	4			9
Latin America					3	3
Asia	3.5	3.5		4		11
Balkans	2	4	3			9
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	0	2	2	5	5	14
South Mediterranean and Middle East	0	2	5	9		16
Turkey			1	1		2
Total	5.5	16.5	15	19	8	64

Indicative Amounts (€ million)





AWP 2004		Domaines				
Indicative amounts (€ million)	Regions and Countries	Readmission	Migration Management	Asylum and International Protection	Fight against illegal migration	Total
Asia	Region as a whole		2			2
	South-eastern Asian Region Région du and India in particular		1.5			1.5
	Hong Kong, Macao, Sri Lanka	3.5				3.5
Asia Total		3.5	3.5			7
Balkans	Albania	2				2
	Balkans			3		3
Balkans Total		2		3		5
Eastern Europe, Southern Caucasus and central Asia			2			2
South Mediterranean and Middle East	Maghrebi Region		2		9	11
	Maghrebi and Mashrek Region			5		5
South Mediterranean and Middle East Total			2	5	9	16
Total		5.5	7.5	8	9	30

AWP	2005					
Indicative Amounts (€ million)		Domaines				
		Migration Management	Asylum and International Protection	Fight against illegal migration	Legal migration	Total
Regions	Regions and Countries					
Sub Saharan Africa	States receiving Sierra Leonean, Eritrean, Angolan and Somali refugees Mauritania, Mali, Niger, Chad and States of their Great Lakes Region		4			4
		5				5
Sub Saharan Africa Total		5	4			9
Latin America	Region as a whole (in particular the countries of the Andean Community, Argentina and Uruguay)				3	3
Latin America Total					3	3
Asia	China			4		4
Asia Total				4		4
Balkans	Region as a whole	4				4
Balkans Total		4				4
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia	Moldova, Belarus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Tajikistan				2	2
	Russia, Ukraine		2			2
	All the countries in the region, and Russia in particular				3	3
	All the countries in Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia			5		5
Eastern Europe, Southern Caucasus and Central Asia Total			2	5	5	12
Turkey	Turkey		1	1		2
Turkey Total			1	1		2
Total		9	7	10	8	34

Indicative amounts (€ million)	
Areas	Total
Readmission	5.5
Migration Management	16.5
Asylum and International Protection	15
Fight against illegal migration	19
Legal migration	8
Total	64

Anexo 3

Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la CAN y la Unión Europea (Roma 2003)

Artículo 49

Cooperación en materia de migración

1. Las Partes reafirman la importancia que otorgan a la gestión conjunta de los flujos migratorios entre sus territorios. A fin de intensificar su cooperación, las Partes entablarán un diálogo de gran alcance sobre todas las cuestiones referentes a la migración, en especial la migración ilegal, el contrabando y el tráfico de seres humanos y la inclusión de los aspectos relativos a la migración en las estrategias nacionales de desarrollo económico y social de las áreas en las que se originan las migraciones, teniendo también en consideración los lazos históricos y culturales existentes entre ambas regiones.
2. La cooperación se basará en una evaluación específica de las necesidades realizada entre las Partes mediante consulta y se ejecutará de conformidad con la correspondiente legislación comunitaria y nacional aplicable. En particular, se centrará en:
 - a) las causas originarias de la migración;
 - b) la formulación y aplicación de leyes y prácticas nacionales en materia de protección internacional, tanto para cumplir las disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, de su Protocolo de 1967 y de otros instrumentos regionales e internacionales pertinentes, como para garantizar el respeto del principio de “no devolución”;

- c) las normas de admisión y los derechos y la condición de las personas admitidas, el trato justo y la integración en la sociedad de los extranjeros con residencia legal, la educación y la formación de los migrantes legales y las medidas contra el racismo y la xenofobia;
 - d) la elaboración de una política eficaz y preventiva contra la inmigración ilegal, el contrabando de migrantes y el tráfico de seres humanos, incluida la cuestión de cómo combatir las redes dedicadas a tales prácticas y proteger a las víctimas de las mismas;
 - e) el regreso, en condiciones dignas y humanas, de las personas que residen de manera ilegal, y su readmisión, de conformidad con el apartado 3;
 - f) el ámbito de los visados, en lo que concierne a los aspectos de interés mutuo, como los visados concedidos a personas que viajan por motivos comerciales, académicos o culturales;
 - g) el tema de los controles fronterizos, por lo que respecta a los aspectos relacionados con la organización, la formación, las mejores prácticas y otras medidas operativas sobre el terreno y, cuando proceda, la aportación de material.
3. En el marco de la cooperación para impedir y controlar la inmigración ilegal, las Partes acuerdan también readmitir a sus migrantes ilegales. A tal efecto:
- previa petición y sin proceder a más trámites, cada país andino deberá readmitir a todos sus nacionales que se encuentren de manera ilegal en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, proporcionarles documentos de identidad adecuados y poner a su disposición los servicios administrativos necesarios a tal efecto; y
 - previa petición y sin proceder a más trámites, cada Estado miembro de la Unión Europea deberá readmitir a todos sus nacionales que se encuentren de manera ilegal en el territorio de un país andino, suministrarles documentos de identidad adecuados y poner a su disposición los servicios administrativos necesarios a tal efecto.

Las Partes acuerdan celebrar, previa petición y a la mayor brevedad posible, un acuerdo por el que se regulen las obligaciones concretas de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países andinos en materia de readmisión. El acuerdo abordará también la cuestión de la readmisión de los nacionales de otros países y de las personas apátridas.

A tal efecto, por "Partes" se entenderá la Comunidad Europea, cualquiera de sus Estados miembros y cualquier país andino.

Anexo 4

Declaración de Guadalajara III Cumbre LAC-UE. Mayo 2004

35. Saludamos la reunión birregional sobre migración celebrada en Quito, los días 4 y 5 de marzo de 2004. De conformidad con sus resultados seguiremos promoviendo un enfoque integral de la migración y tomaremos medidas adicionales para mejorar la cooperación y el conocimiento mutuo de las realidades migratorias en ambas regiones.
36. Nuestro objetivo será abordar cuestiones importantes como el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus; la necesidad de continuar y reforzar la prevención de la migración irregular y el combate contra el tráfico y la trata de seres humanos; la fuga de cerebros y su impacto en el desarrollo de los países de origen; el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida social y cultural de los países de destino; y la prevención de la violencia y la discriminación contra migrantes, en especial contra mujeres y menores, de conformidad con los compromisos internacionales pertinentes.
37. Los Estados de América Latina y el Caribe, signatarios de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, enfatizaron la importancia que asignan a esta Convención en el marco del sistema internacional para la protección de los derechos humanos.
38. Subrayamos que las remesas son una importante fuente de ingreso en muchos países, por lo tanto cooperaremos para facilitar la transferencia de remesas y reducir su costo, de acuerdo con la legislación nacional pertinente.

Anexo 5

Objetivos de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

1. Promover el desarrollo humano sostenible de los emigrantes a través de la protección de su integridad, el amparo de su familia y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a la que pertenece.
2. Alcanzar la legitimación de la permanencia de los emigrantes en los países de destino, orientar su colocación laboral y coadyuvar en sus necesidades de orden jurídico.
3. Demandar la aplicación de los derechos humanos, previniendo todo acto que atente contra su integridad.
4. Coordinar con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, que mejoren las condiciones sociales y económicas de los emigrantes.
5. Promover y facilitar el retorno de los emigrantes, captando sus contingentes y proyectos de asesoramiento técnico, productivo y de servicios.
6. Capacitar a este sector de población, con el objeto de potenciar las competencias individuales y crear una visión personal que permita enfrentar los retos de una

- convivencia en sociedad con otra estructura jurídica, social y económica, fortaleciendo la identidad ecuatoriana y los valores propios de nuestra cultura.
7. Coordinar con organismos de asistencia social la ejecución de proyectos que permitan el desarrollo humano de los emigrantes en educación, salud, vivienda, motivación, etc.
 8. Crear la ayuda social y seguro voluntario del emigrante y de su familia.
 9. Ser nexo de unión del emigrante con su familia, su país, su gobierno socializando los acontecimientos nacionales en los países de destino.
 10. Legislar y tramitar leyes a fin de penalizar y sancionar la trata de personas y el tráfico de ilegales.
 11. Asesorar, orientar y viabilizar la inversión de las remesas económicas, así como bajar el costo del traslado de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto y otros
 2004 "Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la migración" en Francisco Hidalgo editor, *Migraciones: Un juego con cartas marcadas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Bendixen and Associates
 2003 "*Receptores de remesas en Ecuador, una investigación de mercado*". Quito, Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo. Pew Hispanic Center (mayo).
- Bretell, Caroline B; Mollifield, James F.
 2000 "Introduction" *Migration Theory. Talking Accroos Disciplines*. London-New York, Routledge.
- Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones
Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM(2004) 412 final, Bruselas 4.6.2004. Consultado el 22.09.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Comisión de las Comunidades Europeas
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final, Bruselas 11.07.2001. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2002) 1
Libro Verde relativo a una Política Comunitario de retorno de los residentes ilegales 75 Final Bruselas, 10.04.2002. Consultado el 23.09.2004 el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento
Política de la Comunidad en Migración, COM(2000) 757 final, Bruselas 22.11.2000. Consultado el 23.09.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>

- Comisión de las Comunidades Europeas
Propuesta de Directiva al Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado, COM (2002) 548 final. Bruselas 07.10.2002. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Comisión de las Comunidades Europeas
Propuesta de Directiva al Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM (2001) 386 final. Bruselas 11.07.1. 2001. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Comisión de las Comunidades Europeas
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final, Bruselas 11.07.2001. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
- Congreso Nacional. Oficio No. 1055-CLS-CN-04-XLV, dirigido al Presidente del Congreso por el cual la Comisión de lo Laboral y Social presenta el
Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de atención integral a los migrantes ecuatorianos y sus familias, Quito, 8 de julio del 2004.
- European Commission
Ecuador Country Strategy Paper. Brussels, 17 May 2002. C (2002) 1876. P-11,13 y 14.
- Falconí, Héctor
 2004 Intervención en el tema *Elementos de una política regional sobre movilidad humana*. II Conferencia Regional: Migración, desplazamiento forzado y refugio. Septiembre 3. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Goicoechea, Alba; Ramírez Gallegos, Franklin.
 2002 “Se fue ¿A volver? Imaginarios, familiar y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)”. *Revista Iconos # 14*.
- Hungtington, Samuel
 2004 *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.
- Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador relativo a las Orientaciones Plurianuales para la puesta en práctica de la Cooperación Comunitaria*. Copia proporcionada por la Embajada del Ecuador en Bruselas.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
 2001 *Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*. Diciembre. Versión electrónica proporcionada por la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior del MRE .
- Plan Comunicación, Migración y Desarrollo
 2003 *Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano*. Cartillas sobre Migración No.3. Enero.
- Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un *Programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo AENEAS*. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 18.03.2004. Consultado 22.05.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>

Sartori, Giovanni

2001 *La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*. Bogotá, Editorial Taurus.

Tonello, José

2004 Intervención en el tema Capitalización y descapitalización humana : *Efectos de la movilidad humana en los países de la región*. II Conferencia Regional: Migración, desplazamiento forzado y refugio. Septiembre 1. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Zolberg, Aristide R.

2000 "The Politics of Immigration Policy: An externalist perspective". En *Immigration Research for a New Century*. Mew York, Rusell Sage Foundation.

Artículos Consultados

Bruselas propone gastar 250 millones para frenar inmigración ilegal. Sección Los Inmigrantes Diario El Comercio, 11 de junio del 2003. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com

Cevallos, Jaime . *España, con 215 mil ecuatorianos sin documentos*. Diario El Universo, 26 de febrero 2004. Consultado en esa fecha en www.eluniverso.com.

El gobierno apuesta por el retorno de emigrantes. Sección Ecuatorianos en el Mundo. Diario El Comercio, 7 de octubre del 2004. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com

Sección Ecuatorianos en el Mundo , Diario El Comercio, 4 de octubre del 2004. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com

390.297 ecuatorianos residen en España . Sección Migración, Diario El Universo, 16 de junio del 2004, Consultado en esa fecha en www.eluniverso.com

Pozzi, Sandro. *La UE da su espaldarazo a la política común sobre migración*. Diario El País, 21 de junio del 2003:4.

NOTAS

- 1 Sección Ecuatorianos en el Mundo , Diario El Comercio, 4 de octubre del 2004. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com
- 2 "390.297 ecuatorianos residen en España" . Sección Migración, Diario El Universo, 16 de junio del 2004, Consultado en esa fecha en www.eluniverso.com
- 3 Jaime Cevallos "España, con 215 mil ecuatorianos sin documentos". Diario El Universo, 26 de febrero 2004. Consultado en esa fecha en www.eluniverso.com
- 4 Este capítulo recoge en gran parte trabajos anteriores que presenté a la Cancillería ecuatoriana sobre el tema.
- 5 Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones "Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal", COM(2004) 412 final, Bruselas 4.6.2004. Consultado el 22.09.2004 en el website de la Unión Europea <http://www.europa.eu.int/>
- 6 Comisión de las Comunidades Europeas. "Libro Verde relativo a una Política Comunitaria de retorno de los residentes ilegales" COM (2002) 175 Final Bruselas,

- 10.04.2002. Consultado el 23.09.2004 el website de la Unión Europea <http://www.europa.eu.int/>
- 7 Definición obtenida del Website de la Unión. Sección Documentos de la Unión Europea. Documentos de las Instituciones. Consultado 22.09.2004.
 - 8 Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento "Política de la Comunidad en Migración", COM(2000) 757 final, Bruselas 22.11.2000. Consultado el 23.09.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
 - 9 Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento "Relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración", COM (2001) 387 final, Bruselas 11.07.2001. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
 - 10 Comisión de las Comunidades Europeas. "Propuesta de Directiva al Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado" COM (2002) 548 final. Bruselas 07.10.2002. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
 - 11 Comisión de las Comunidades Europeas. "Propuesta de Directiva al Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia" COM (2001) 386 final. Bruselas 11.07.1. 2001. Consultado el 18.10.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int>
 - 12 "Bruselas propone gastar 250 millones para frenar inmigración ilegal". Sección Los Inmigrantes Diario El Comercio, 11 de junio del 2003. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com
 - 13 Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 18.03.2004. Consultado 22.05.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
 - 14 Sandro Pozzi. "La UE da su espaldarazo a la política común sobre migración". Diario El País, 21 de junio de 2003:4
 - 15 Consejo de la Unión Europea. Consejo Europeo de Bruselas 4 y 5 de noviembre de 2004. Conclusiones de la Presidencia. 14292/04. Bruselas, 5 de noviembre de 2004. Consultado 12.12.2004 en el website de la UE <http://www.europa.eu.int/>
 - 16 Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 18.03.2004. Consultado 22.05.2004 en el website de la Unión Europea <http://www.europa.eu.int/>
 - 17 Convenio entre el Gobierno de la República de Francia y el Gobierno de la República del Ecuador relativo a la readmisión de personas en situación irregular. Quito 16.10.1998. Copia proporcionada por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
 - 18 Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios (artículos 14,15,16 y 17). Madrid 29.05.2001. Copia proporcionada por la Dirección General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

- 19 Memorándum de entendimiento entre la comunidad europea y la República del Ecuador relativo a las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación comunitaria. Copia proporcionada por la Embajada del Ecuador en Bruselas.
- 20 European Commission. "Ecuador Country Strategy Paper. Brussels, 17 May 2002. C(2002) 1876. P-11,13 y 14.
- 21 Reunión Marc Richir y Nicola Murray, administrador y funcionaria a cargo del escritorio Ecuador, respectivamente de RELEX, día 07.07.2004 Bruselas. Reunión con Marianne van Steen, funcionaria a cargo de la relaciones con la comunidad Andina de RELEX, día 12.07.2004. Bruselas. Reunión con Katia Afheldt, funcionaria de la sección Latinoamérica, temas horizontales de RELEX, día 14.07.2004. Bruselas
- 22 Ministerio de Relaciones Exteriores. "Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", Introducción. Diciembre 2001. Versión electrónica proporcionada por la Dirección general de apoyo a ecuatorianos en el exterior del MRE . P-2
- 23 Reunión con el Director General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Napoleón Rodríguez Quito, 06.10.2004.
- 24 Congreso Nacional. Oficio No.1055-CLS-CN-04-XLV, dirigido al Presidente del Congreso por el cual la Comisión de lo Laboral y Social presenta el informe para el segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de atención integral a los emigrantes ecuatorianos y sus familias, 8 de julio de 2004.
- 25 "El gobierno apuesta por el retorno de emigrantes". Sección Ecuatorianos en el Mundo. Diario El Comercio, 7 de octubre de 2004. Consultado esa fecha en www.elcomercio.com

LAS REMESAS, SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA Y EL DILEMA DEL DESARROLLO¹

Marisol Nieto Cueva

INTRODUCCIÓN

La emigración en el Ecuador es un tema actual de discusión. Políticos, economistas, sociólogos, periodistas y estudiantes o ciudadanos comunes lo reconocen así. Este trabajo tiene por objetivo el análisis del proceso de envío de remesas monetarias en los últimos años y su rol en la economía y desarrollo de Ecuador. El documento se concentra en los ecuatorianos residentes –legales o ilegales– en los Estados Unidos, específicamente localizados en el estado de Nueva York y su relación con las comunidades de origen. Este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. En la primera parte se analizan brevemente los distintos actores que intervienen en el envío y recepción de las remesas. Posteriormente, se identifican algunas características importantes de la emigración contemporánea de ecuatorianos. La tercera parte analiza los resultados de una encuesta hecha a emigrantes ecuatorianos situados en el área de influencia del Consulado de Ecuador en la ciudad de Nueva York, y vislumbra algunas características actuales y tendencias de futuro de esos emigrantes, en relación con el tema desarrollo. También se consideran los resultados de entrevistas hechas a actores claves de instituciones financieras relacionadas con el envío de remesas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones principales del trabajo.

LAS REMESAS MONETARIAS Y SUS ACTORES

Este capítulo introduce el concepto de remesas que envían los emigrantes a sus lugares de origen y hace referencia a los principales actores involucrados en la remisión de esas remesas. Existen diferentes tipos de remesas, monetarias, culturales o en especie. Este trabajo se refiere a las primeras. Es necesario anotar que las remesas monetarias son transferencias realizadas de los salarios o la riqueza acumulada de los emigrantes individuales a su país de origen. (Wendell, 2001: 360).

Las remesas monetarias enviadas por los emigrantes han ido adquiriendo un papel muy importante en la economía mundial. De acuerdo a los datos de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, los países en desarrollo son los mayores destinatarios de esas remesas. En efecto, en el año 2000, el 60% de su total se destinó a esos países (Nyberg, 2004:3). Por otro lado, se afirma que Latinoamérica es la región en el mundo que recibe la mayor cantidad de remesas. En el año 2002, se receptaron más de 30 mil millones de dólares (Orozco, Lapointe, 2003:92; Gammeltoft, 2003:108). Estos datos permiten afirmar que los emigrantes se han convertido en importantes agentes económicos, nacionales e internacionales. Sin embargo, las remesas no se transfieren siempre por mecanismos formales –bancos, casas de cambio o compañías de transferencia de dinero– sino también por mecanismos informales –familiares, amigos o correos de dinero.

La informalidad de los envíos monetarios impide, para el caso de Ecuador, una adecuada contabilización de las remesas. En razón de ello, algunos estudios destacan que la influencia que las remesas tienen en las economías de los países y de las familias podría ser mayor que la que se anota de manera oficial². Es importante considerar esta limitación en el desarrollo de este trabajo.

Actores del envío de remesas

Para analizar el papel de las remesas monetarias en la economía es necesario revisar las características de los actores que participan en la emigración.

Por un lado, se encuentran los emigrantes que se separan de su familia y dejan su país de origen para buscar trabajo en otros países. Estas personas envían dinero a la familia que dejaron, para diferentes usos.

Por otro lado, están las personas receptoras de ese dinero que lo gastan, ahorran o invierten –de acuerdo a los objetivos que se hayan trazado los emigrantes.

Si la emigración es grande en una ciudad o región entonces los emigrantes -que extrañan sus valores, que necesitan volver a su identidad o ven la necesidad de organizarse para mejorar su situación- forman asociaciones que actúan en el país de origen o en el país de destino, buscando objetivos comunes³.

Entre los actores que intervienen en las transferencias se incluyen ciertas instituciones como los bancos, cooperativas o agencias de transferencia de dinero. Su papel puede ir más allá de la simple transferencia. Muchas veces se convierten directamente en motores del desarrollo.

En el caso ecuatoriano conviene anotar como un ejemplo de las instituciones el caso de la oficina de información de la Mutualista Pichincha en Queens, ciudad del Condado de New York City. Esta oficina funciona como enlace entre los ecuatorianos que desean invertir en el Ecuador y la institución financiera, en Ecuador. La inversión es la compra de una casa o un departamento. El ecuatoriano señala su preferencia y nombra un apoderado en el país, pues toda la transacción financiera oficial se realiza en el territorio del Ecuador. La compra es más consciente y el deudor sabe exactamente las condiciones de su préstamo. El emigrante realiza los pagos de las cuotas en la oficina de la Mutualista. Una de las condiciones para ser sujeto de crédito es tener una permanencia mínima de 2 años en los Estados Unidos. No se exige una situación migratoria regular⁴. Esta oficina también se dedica a comercializar los bienes de los ecuatorianos en el Ecuador, hace transferencias de dinero, compra de automóviles, entre otras actividades.

El caso del Banco Solidario y los emigrantes en España, que pasó de una cartera de 5 millones de dólares a una de 50 millones es también un caso digno de mencionarse entre las instituciones que prestan servicios a los emigrantes⁵. Existen, además, otras instituciones especializadas en el envío de divisas como *Delgado Travel* y *Western Union*, cuyos servicios son ampliamente demandados por los emigrantes ecuatorianos.

Estos actores del mercado de servicios de transferencias compiten en precios y calidad del servicio que prestan. Los emigrantes analizan estos aspectos antes de escoger la vía por la que realizarán su transacción y de acuerdo a los resultados de la encuesta que se efectuó⁶ y que se analizará más en detalle en lo que sigue, los emigrantes dan más valor a la seguridad y a la comodidad que al costo de la prestación del servicio en sí. Conviene advertir que este resultado relativiza el énfasis que han dado organismos internacionales como el BID al tema de los costos financieros y la necesidad de promocionar el sistema bancario en

el mercado de los servicios de transferencias (Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo Multilateral de Inversiones, BID-FOMIN y Pew Hispanic Center (PHC), 2003), sin dejar de reconocer su importancia.

LA EMIGRACIÓN EN EL ECUADOR A FINALES DEL SIGLO XX

En este capítulo se analiza la emigración de los ecuatorianos, como resultado de la crisis económica desencadenada a finales del siglo XX. Se presentan estadísticas sobre las características de los emigrantes y las remesas, en el intento de analizar posibles consecuencias sobre la economía del Ecuador.

La característica que ha matizado el entorno político ecuatoriano desde 1997 ha sido la inestabilidad. Se han sucedido en el poder tres presidentes de la República, dos de los cuales fueron elegidos por sufragio y dos presidentes de la República que se han encargado de regir al Ecuador por encargo legislativo con la anuencia popular. La crisis política no vino sola. En efecto, la bancarrota del sistema bancario y sus consecuencias en la economía del ecuatoriano común causaron el derrocamiento de uno de los presidentes constitucionalmente elegido. Ante este panorama poco alentador, los ecuatorianos reaccionaron con pesimismo y desesperanza e iniciaron sus periplos a otros países con el fin de buscar empleo y poder recuperarse de las pérdidas económicas que sufrieron. El dinero de los salarios ganados en el exterior ha apoyado indudablemente la economía de muchas familias en el Ecuador, mejorando su calidad de vida.

La emigración masiva de ecuatorianos es la consecuencia social más evidente de la crisis económica de finales del siglo XX. Actores gubernamentales, sociales y económicos y medios académicos se percatan de las particularidades e importancia del fenómeno y comienzan a tratar de integrarlo, de manera paulatina, a sus agendas.

Se identifican consecuencias económicas de la emigración. Una de las consecuencias más evidente es el envío masivo de dinero por parte de los ecuatorianos residentes en el extranjero y las repercusiones en el mercado laboral interno del Ecuador –que no es materia directa de este trabajo.

Pese a su importancia, la emigración no ha sido sujeto de un análisis más integral en Ecuador (Herrera, 2003:83). Las investigaciones que existen no son numerosas y en su mayoría se refieren a aspectos sociológicos de la emigración. Lo que se trata, mayormente es sobre el tema de las causas, tendencias, lugares de emigración, características del ecuatoriano emigrante y sus consecuencias, pero el examen de las remesas y su uso es insuficiente.

El fenómeno migratorio en Ecuador no es nuevo, la diferencia de la emigración internacional contemporánea con respecto a la emigración antigua es que, desde 1998-1999, se agudizó en términos de número de emigrantes con consecuencias mucho más visibles no solo para las familias de los emigrantes y sus comunidades sino para toda la nación. Además se diversificaron los destinos, Estados Unidos⁷ dejó de ser el lugar de emigración por excelencia y los ecuatorianos buscaron en Europa, principalmente España e Italia, mejores condiciones de vida.

Es conocido que la economía ecuatoriana se ha sustentado, en los últimos 30 años, en los ingresos de las exportaciones petroleras y de productos como el banano, los camarones o -más recientemente-las flores. Desde fines de los años noventa, las remesas se unen a las principales fuentes de divisas del país, y su magnitud se hace evidente en el cálculo de las estadísticas económicas del Banco Central, en donde aparecen como el segundo rubro de ingresos de divisas, superando a lo que se recibe por las exportaciones bananeras, y solo detrás de las exportaciones de petróleo.

El Ecuador está considerado entre los 19 países que más remesas reciben en el mundo y se estima que, en el 2002, esas remesas representaron el 7.9% del PIB (Nyberg,op.cit:28).

FIGURA No. 1

Pib remesas

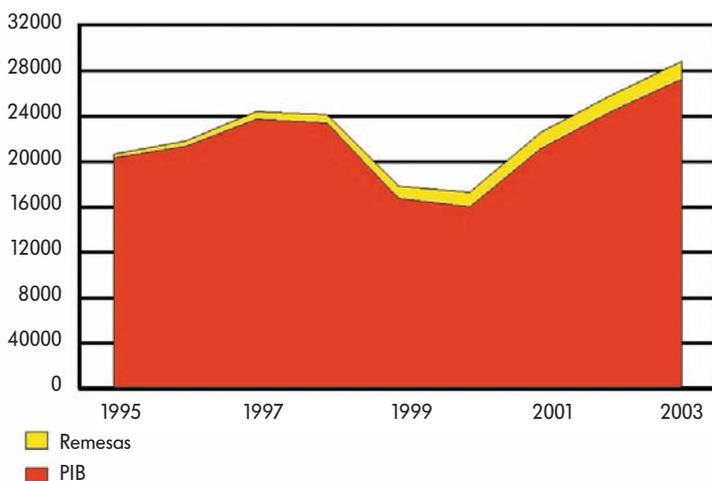
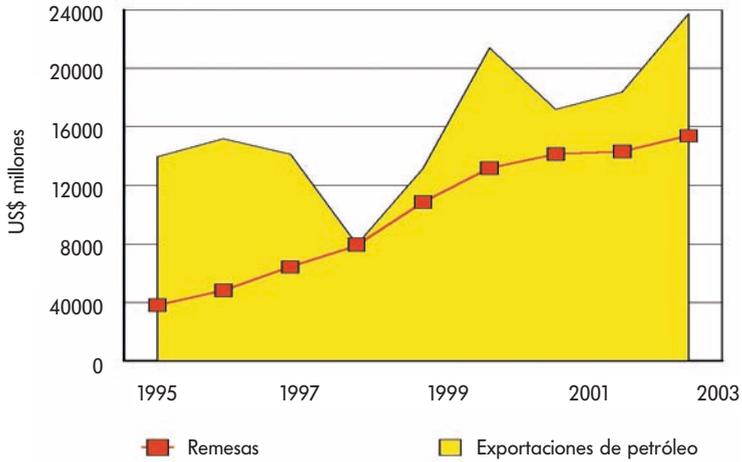
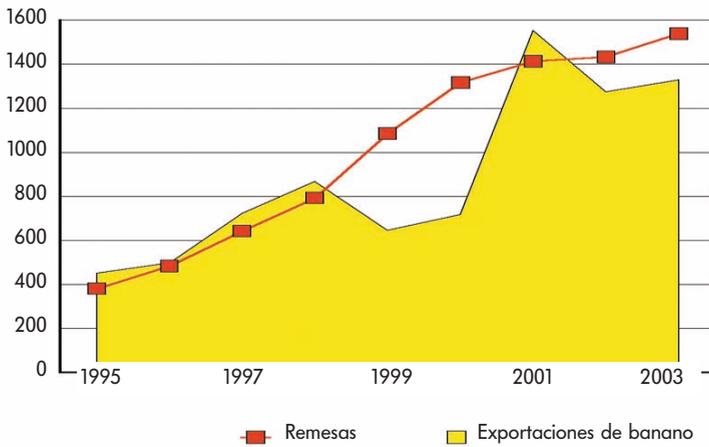


FIGURA No. 2
Exportación de petróleo - Remesas



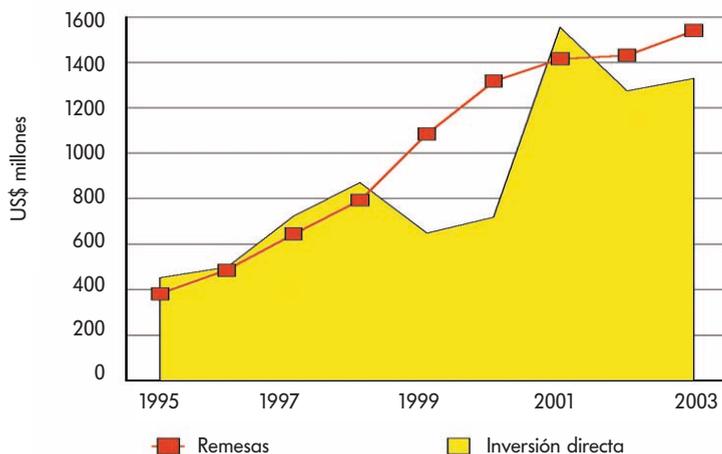
Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Marisol Nieto Cueva

FIGURA No. 3
Exportación de banano - Remesas



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Marisol Nieto Cueva

FIGURA No. 4
Inversión directa - Remesas



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Marisol Nieto Cueva

Los gráficos presentados, con datos de los últimos 8 años, permiten observar la influencia que las remesas tienen en la economía ecuatoriana. Su crecimiento es constante, en relación con todas las variables –petróleo, banano, PIB e inversión directa. Las remesas son más cuantiosas que las exportaciones de banano, la inversión directa y la ayuda internacional, constituyéndose en una importante fuente de financiamiento externo para el país como lo es para muchos países en desarrollo⁸.

Las interrogantes que surgen son: el tiempo que durará este ingreso tan masivo de remesas, ¿cómo se usa este dinero en el Ecuador?, ¿es posible aprovecharlo en beneficio de la economía en su totalidad?, ¿es posible aprovecharlo para el desarrollo?

Se constata que las remesas, en cinco años, han sido constantes y crecientes, y se han ido constituyendo en fondos de beneficio familiar, queda pendiente la posibilidad de ampliar el beneficio a la comunidad y al país en general.

El efecto que las remesas pueden tener en la economía también puede ser tomado en consideración por las agencias de cooperación, que solicitan, cada vez más, que el país financie una parte importante de los programas que se ejecutan⁹.

APROXIMACIÓN ECONÓMICA DE LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA

Este capítulo considera los resultados de una encuesta realizada como parte de esta investigación en el Consulado de Ecuador en la ciudad de Nueva York, que captó la opinión de doscientos emigrantes ecuatorianos situados en la zona de influencia de dicho Consulado. Partiendo de esos resultados se incluyen aproximaciones y tendencias económicas de la emigración, las mismas que permiten anticipar algunas propuestas para una mejor articulación entre remesas y desarrollo, que se mencionan en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Descripción de la encuesta

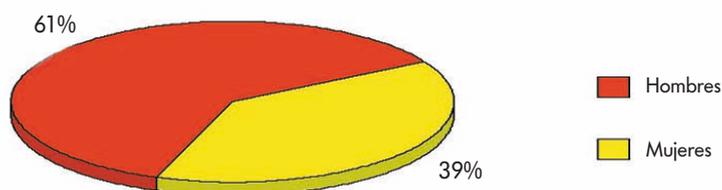
Como se anotó previamente existen muy pocos trabajos que tratan las remesas y sus consecuencias en el Ecuador. De este modo para hacer una aproximación al tema se decidió realizar un conjunto de encuestas de sondeo y entrevistas. Con éstas se buscó tener una idea preliminar de las características de las remesas y las consecuencias de su envío entre los receptores de un grupo representativo de emigrantes en Estados Unidos, que se encuentra particularmente concentrado en Nueva York. Se contactó al Consulado General del Ecuador en esa ciudad, cuyo titular autorizó la realización de encuestas y entrevistas en la oficina del Consulado¹⁰. Se escogió este lugar en razón de que diariamente acuden a realizar trámites, entre 100 y 200 personas, en su gran mayoría emigrantes. Como complemento a estas encuestas y entrevistas, se identificó a informantes calificados como la Gerente General de la oficina de información de la Mutualista Pichincha en Nueva York y el propio Cónsul General del Ecuador en esa ciudad.

Una vez analizada la literatura de las remesas de nacionales de otros países¹¹ se identificó varias áreas en que la investigación podría resultar interesante, incluso con la idea de hacer una comparación¹². Además, se consideró que en el transcurso de las entrevistas se podría ir perfilando y conociendo las especificidades del envío de remesas de ecuatorianos.

Los entrevistados contestaron a 16 preguntas, entre las que se incluyeron aspectos de identificación socio-económica del emigrante. Se decidió no preguntar sobre su calidad migratoria en los Estados Unidos, en vista de que los ciudadanos que tienen una situación irregular habrían desconfiado de la encuesta, dificultando la veracidad de las respuestas. Las percepciones que son relevantes para este trabajo se presentan a continuación.

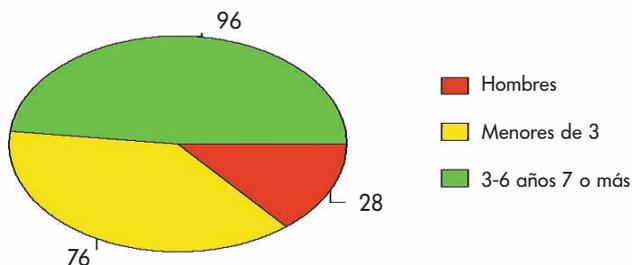
La mayoría del universo encuestado está compuesta por hombres, 65%, que acuden al Consulado. Sus edades oscilan entre 21 y 50 años de edad. El tiempo de estadía en los Estados Unidos de los encuestados varía, la mayoría contestó que vive en ese país entre 3 y 6 años, lo cual advierte sobre un buen porcentaje de emigración reciente hacia los Estados Unidos. Luego de este período, las estadías que más se repitieron fueron entre 7 y 10 años y 11 y 15 años. Sin embargo, también se encuestó a personas que viven en Nueva York más de 30 y 40 años.

FIGURA No. 5
Composición de entrevistados
Porcentaje



Fuente: Encuesta, Septiembre, 2004.
Elaboración: Marisol Nieto Cueva

FIGURA No. 6
Tiempo de estadía
(individuos)



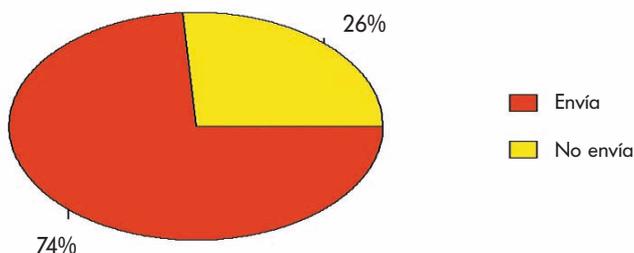
Fuente: Entrevista, Septiembre, 2004.
Elaboración: Marisol Nieto Cueva

En cuanto al estado civil de los encuestados, la mayoría declaró ser casado. Algunos dudaron al responder, por lo que se les solicitó una aclaración y dijeron que eran casados en el Ecuador, pero que mantenían otra relación sentimental en este país. Muchos de los que se declararon solteros dijeron que legalmente eran casados pero que aquí se consideran solteros¹³. Otra de las preguntas se refería al lugar en el que residía la familia¹⁴ del encuestado. La mayoría respondió que vivían en los Estados Unidos; algunos dijeron en Ecuador y muy pocos que tenían familia en los dos países.

La mayoría de los encuestados respondió que envía dinero al Ecuador. Si los emigrantes tienen poco tiempo en los Estados Unidos, envían para pagar las deudas que contrajeron para el viaje¹⁵. De acuerdo a los testimonios, esta cantidad de dinero se cancela en los dos y tres primeros años de la estadía. Se conoció, que una vez conseguido un trabajo estable, el pago de esta deuda es seguro y se procura cancelarlo rápidamente por los intereses altos que los prestamistas, no oficiales, les imponen. Una persona que declaró estar cuatro meses en Nueva York afirmó: “todo mi dinero se gasta en pagar los intereses de la deuda”.

La otra parte de los encuestados no envía dinero al Ecuador. La razón de esto está en que ya no tienen familiares a quien remitir dinero. Si el emigrante ya se ha reunido con su familia en el extranjero no envía dinero. Estos emigrantes declararon que, en un principio, antes de la reunificación sí mandaban remesas, para el sustento de sus familias, pero que en vista de que ya no estaban en el Ecuador ya no necesitaban hacerlo. Otros ciudadanos respondieron que no envían dinero por-

FIGURA No. 7
Remitentes de remesas
(Porcentaje)



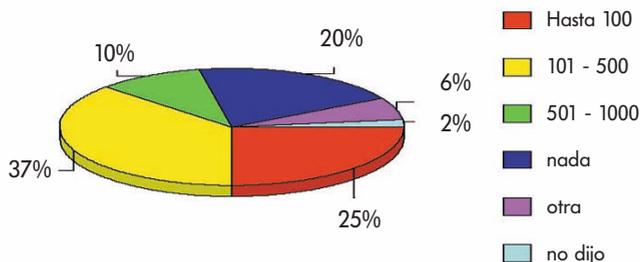
que son hijos de emigrantes, es decir segunda generación de emigrantes, que no tienen a quien enviar. Al ser consultados sobre si sus padres enviaban a alguien dinero en el Ecuador, contestaron que sí, en su mayoría a familiares de la tercera edad. Algunos de los encuestados, primera generación, ya viven más de 30 años en Nueva York, ellos declararon que no tienen a quien enviar dinero, ya que han perdido los lazos de identificación con sus familiares.

El motivo principal del envío de remesas es para el sustento de la familia¹⁶. La mayoría de encuestados dijo que envía dinero con este fin, pero no necesariamente remite solo por esta causa. Entre las respuestas, las que le siguen en frecuencia son para el pago de deudas, para la construcción de una casa, para el pago de un terreno que han comprado. Las respuestas de envíos de remesas para negocio en Ecuador o para ahorro son las menos frecuentes. Algunos han adquirido vehículos para su familia en el Ecuador. En lo que se refiere a la periodicidad con que se envían las remesas, la variedad de respuestas es grande. Existió, sin embargo, una respuesta frecuente: se envía dinero cuando la familia necesita¹⁷, independientemente de la periodicidad. Los entrevistados en su mayoría remiten dinero mensualmente, pero también lo hacen cada quincena. Otros respondieron que lo hacen ocasionalmente. Una minoría lo hace semanalmente.

Asociada a la frecuencia de los envíos de las remesas se encuentra el tema del monto que se envía. Al respecto, la respuesta que marcó la mayoría de las entrevistas fue que todo depende del trabajo que se haya tenido en la semana o en la quincena¹⁸. La mayoría afirmó enviar entre US\$ 100 y US \$ 500¹⁹. La respuesta de entre US\$1 y US\$ 100 está en segundo lugar y entre US\$ 500 y US \$1000 en tercero. Algunas personas no quisieron revelar cuánto envían y otras dijeron que no envían nada.

Con respecto al método de envío de remesas, ninguno contestó que envía con amigos y la respuesta más común fue que lo hacen a través de una agencia de envío de dinero. En el caso de Nueva York, los entrevistados afirmaron que prefieren a Delgado Travel, existiendo dos motivos que les inclina a utilizar este servicio. El primero es la seriedad de la agencia, lo que les da seguridad y el segundo es la localización de las agencias en el Ecuador, que permite a los familiares de los emigrantes acercarse a retirar el dinero sin necesidad de movilizarse grandes distancias²⁰.

FIGURA No. 8
Montos de remesas enviados
(Porcentajes/ US\$ dolares)



Fuente: Entrevista, Septiembre, 2004.

Elaboración: Marisol Nieto Cueva

La pregunta relevante en este punto fue sobre el costo de la transferencia. Al respecto, los entrevistados en su mayoría consideraron que el costo no es alto pues el servicio es excelente. Los pocos que manifestaron su descontento por el costo eran los emigrantes que tenían poco tiempo en Nueva York. Sin embargo, tanto los unos como los otros dijeron estar favorables a cualquier rebaja en el costo de la transferencia. Mencionaron, en todo caso, sentirse incómodos con los sistemas de monitoreo y seguridad que las agencias se ven obligadas a poner en práctica y que las normas internas les han obligado a ejecutar para evitar envíos de dinero ilegalmente obtenido, esto implica un exhaustivo cuestionario sobre la procedencia y uso futuro del dinero. Este aspecto incomoda mucho a los emigrantes y se aplica cuando el valor es superior a los \$ 1000. Cuando se envían cantidades grandes se prefiere enviar en partes y pagar la comisión correspondiente antes de proceder a incomodarse con las declaraciones obligadas.

Al indagar sobre los ahorros monetarios de los emigrantes, la mayoría afirmó que no ahorra, que consume. Para quienes respondieron ahorrar cabe anotar lo siguiente. Si es un emigrante de primera generación recién llegado, el ahorro consiste en enviar dinero al Ecuador para su gasto e inversión o lo tiene en efectivo en Nueva York. Si es un emigrante con más tiempo en el exterior y es legal²¹, entonces prefiere ahorrar en Nueva York²². Si es legal no duda en abrir una cuenta corriente o de ahorros. La mayoría afirmó que no ha olvidado el descala-

bro del sistema bancario del país, y se opta por no depositar dinero en el Ecuador²³.

Muchos de los entrevistados manifestaron su anhelo de tener una cuenta de ahorros o cuenta corriente. Respondieron que su ilegalidad no les permitía acceder a estos servicios bancarios, esto les conduce muchas veces a guardar su dinero o encargarlo de manera precaria. Se consultó los requisitos para abrir una cuenta corriente o de ahorros en una institución bancaria estadounidense, en la cual se confirmó que, entre ellos, no se incluye la permanencia legal en el territorio de los Estados Unidos. Además de solicitar la prueba de identidad se necesita presentar una prueba de residencia. Se pudo constatar que los bancos aceptan una tarjeta consular²⁴ o carta consular²⁵, documentos que son suficientes para iniciar una historia de crédito. Entonces, el emigrante no abre una cuenta en un banco por el temor a ser descubierto por las autoridades migratorias, más que por una barrera legal real²⁶.

Igualmente se reconoció que muchos ecuatorianos envían bienes tangibles a su familia. El costo es un obstáculo y los problemas prácticos también son importantes al momento de decidir el contenido de la encomienda sea ropa, juguetes, comida u otros utensilios y artefactos. Es más, el envío de bienes es también periódico. La preferencia, en todo caso, es enviar dinero para que la decisión de la compra sea hecha de acuerdo a las necesidades reales de los que reciben o para quienes está destinado el dinero. Otra práctica del ecuatoriano emigrante es transportar dinero de manera personal las veces que viaja al país²⁷, ocasión que también aprovecha para llevar artefactos²⁸.

Tendencias y patrones de comportamiento del envío de remesas

La encuesta revela algunas tendencias y patrones de comportamiento del envío de las remesas por parte de los emigrantes que participaron en ella que, si bien no son representativos de los emigrantes totales del país, lo son para el caso de los que emigran a Estados Unidos. Además se perfilan ciertas características propias del ecuatoriano remitente de remesas.

¿Quién envía?

El envío de remesas al Ecuador depende mucho de la generación de emigrantes de la cual se trate. Existen tres categorías. La primera es de los emigrantes con hijos en Ecuador, es decir primera generación, quienes tienen necesidades y deudas que cubrir; sus cónyuges, hijos,

padres o hermanos están en el Ecuador y el emigrante envía dinero para satisfacer las necesidades inmediatas y cotidianas de su familia.

La segunda categoría es de los emigrantes que ya han llevado a sus hijos a los Estados Unidos y viven con ellos y la tercera categoría es la de los emigrantes con hijos nacidos en los Estados Unidos. En estas categorías, la frecuencia y la necesidad del envío varían. Todo depende si han dejado algún otro familiar cercano en el Ecuador, por ejemplo, sus padres. Si éstos no viajan a los Estados Unidos, los emigrantes les enviarán dinero desde el exterior. Asimismo, si existe una necesidad urgente, los emigrantes ayudan a satisfacerla. Aquí, también influye la intensidad del lazo familiar existente. Los emigrantes encuestados que viven mucho tiempo en Nueva York también caen en la tercera categoría.

El factor de intensidad de los lazos familiares y “territoriales”²⁹ es muy importante pues los hijos de emigrantes nacidos en Ecuador, que ya se encuentran en Estados Unidos, o nacidos en los Estados Unidos van rompiendo sus lazos con el país y manifestaron que no regresarán, esto implica que no tienen intención de invertir en el Ecuador. Este grupo no envía remesas.

¿Para que se envía las remesas?

Los encuestados remiten dinero en un principio para pagar la deuda que contrajeron para emigrar, luego para satisfacer las necesidades de la familia en Ecuador, entre ellas se nombró la educación, la salud, la alimentación. Es decir, destaca el rol del emigrante como un pilar en el mantenimiento de su familia -y su bienestar-, apoya el mejoramiento de la calidad de vida de los que se quedaron en el Ecuador. Una vez cancelada la deuda, lo que logran en un promedio de dos a tres años³⁰, los emigrantes se ven en la posibilidad de enviar dinero de manera estable. Este dinero se destina a una inversión de largo plazo, es decir, la compra de un terreno, la construcción o remodelación de una casa, o la compra de un automóvil para la familia³¹. Muy pocos emigrantes invierten en un negocio, las pocas veces que se hizo mención a esto se observa que no han existido muy buenos resultados.

¿Cómo se proyecta económicamente el futuro?

En general, se puede anotar que a los emigrantes ecuatorianos se les dificulta ahorrar. Quienes tienen mayor posibilidad de ahorro son aquellos emigrantes legales que ahorran en las instituciones financieras estadounidenses, pues no tienen recelo de las autoridades migratorias.

Los ilegales prefieren no ahorrar en los bancos. El ahorro en todo caso es limitado, los encuestados declararon que se gastan el dinero en bienes de consumo, porque necesitan ser considerados en un círculo social, lo que les obliga a realizar gastos. El emigrante necesita vivir una vida lo más normal posible, es un ser social y para ello necesita gastar dinero³². Algunos de los encuestados afirmaron que no han podido tener nada en el Ecuador y que tampoco en Nueva York se puede hacer mucho, por el alto costo de vida³³. El mayor incentivo al ahorro se da para la construcción de una casa o para la compra de un terreno. Existe también inversión en la educación de sus hijos y el bienestar de sus familias.

¿Cómo podría ser calificada la emigración de ecuatorianos?

En este estudio se ha podido comprobar que la emigración es más que un proceso demográfico y un conjunto de datos estadísticos, es una parte sustancial de la vida de un gran número de ecuatorianos que viven de las remesas que reciben y de la vida de otro grupo de ecuatorianos que, por su deseo de mejorar sus ingresos y su calidad de vida, salen del país y terminan afincándose en el exterior. En el medio del proceso, estos compatriotas envían dinero para cumplir sus objetivos. Esas remesas afectan la economía familiar; pero al mismo tiempo, por el gran número de ecuatorianos en el exterior, ese dinero produce efectos importantes en la economía del país. El tipo de efectos constantes o temporales dependen de la situación. Si el emigrante logra una estabilidad económica y reunificación familiar o formación de una familia en el exterior, se afina en el país de destino.

Por otro lado, el envío de remesas depende de la circunstancia inmediata del emigrante –tanto en el país de destino como en el Ecuador–, de los lazos familiares que tenga en el Ecuador –si tiene familia directa o no– y de la intención futura de regresar –que en un principio siempre constituye un deseo, pero que se va diluyendo con el paso del tiempo³⁴.

Igualmente, de las entrevistas con los emigrantes en Nueva York, se puede interpretar que incluso en el caso de que la situación del país cambie, hacia una mayor estabilidad y seguridad económica y social, la emigración no cambiaría radicalmente, es decir que el emigrante no regresaría solo por el hecho de que la situación económica mejore, en vista de que el emigrante ya comenzó a desarrollar su vida en otro lugar y sus objetivos y referentes han cambiado. Además se han adaptado a otras costumbres y comportamientos. Cuando un emigrante ha lo-

grado una estabilidad en el exterior puede acceder con facilidad a muchas comodidades e ingresa en círculos sociales específicos, lo cual no sucedería en el Ecuador en vista de las particularidades de la organización social del país. Frente a sus compatriotas, el emigrante estable logra un lugar de consideración. En este sentido, se puede dejar sentado un pronóstico para ser probado a futuro, en el sentido de que si mejora la situación del país, las remesas pueden disminuir, pero en ningún caso dejaran de ser importantes. En esta misma dirección se puede plantear como expectativa a futuro, que la emigración no desaparecerá, dado que ya se han creado nuevos referentes, redes y necesidades en la población, lo cual finalmente seguirá actuando a favor de la emigración. En todo caso, una mayor estabilidad y seguridad económica en el país, sí aumentarían la confianza de los emigrantes y sus familias para invertir o ahorrar parcialmente en el Ecuador.

Algunos efectos en la economía

El fenómeno de la emigración puede influir en la economía porque los emigrantes viajan, se comunican o compran cosas de su país de origen. Se menciona que la emigración dinamiza varios otros sectores: transporte, turismo, comunicaciones y comercio³⁵. El emigrante viaja de regreso cada navidad, por ejemplo, y transporta cosas. Aquellos emigrantes que ya se han establecido en el exterior van para hacer turismo, entonces este rubro se ve favorecido. El sector de las comunicaciones también se afecta pues las llamadas y el Internet se han dinamizado. El comercio también se activa pues se busca tener almacenes que provean de productos ecuatorianos, sobre todo alimenticios. Se conoce, por último, que la mayoría de ecuatorianos que van de visita al país llevan consigo una buena suma de dinero que han ahorrado y que no solo la invierten en el Ecuador sino que también se la gastan, lo que es también representativo³⁶.

El Cónsul del Ecuador manifestó que los ecuatorianos legales prefieren pasar el otoño e invierno en el Ecuador, por la inclemencia del clima. Esto implicaría que han hecho inversiones para permanecer aproximadamente seis meses en el país y posteriormente regresar a los Estados Unidos, en las estaciones más calientes y también con el afán de no perder su visa de residentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez estudiado el proceso de envío de remesas, sus actores, sus características, tendencias, aproximaciones y la influencia que las remesas tienen en la economía del Ecuador, en este capítulo, se presentan conclusiones y recomendaciones que los actores relacionados podrían tomar en consideración para que las remesas sean de beneficio integral, individual y colectivo.

Las remesas de los emigrantes ocupan un lugar primordial en la balanza de pagos del país. Su carácter creciente y constante les convierte en una variable esencial del equilibrio económico del Ecuador. Las remesas representan valores monetarios mayores a los de las exportaciones totales de banano. No obstante, se conoce que las cantidades que se registran oficialmente son parciales, por la utilización de canales informales de transmisión de dinero.

Las remesas han apoyado la capacidad de consumo de la economía en el Ecuador, que quedó estancada con la crisis. La estabilidad, al menos contable, por otro lado, que han traído las remesas, es importante para la credibilidad externa del país, frente a las instituciones financieras internacionales. Por tanto, los beneficios macroeconómicos son incontestables.

Las remesas han representado la base para el consumo de las familias receptoras. La economía ecuatoriana se ha visto motivada por este factor. Hemos comprobado que una gran proporción de emigrantes envía una cantidad de dinero al Ecuador. Así, sus familias reciben constantemente un ingreso económico que les permite alcanzar un nivel de vida mejor. El emigrante apoya a sus familiares, quienes logran acceso a la educación, a la salud o a la vivienda, además de satisfacer sus necesidades diarias y de futuro.

El consumo de las familias fortalece la cadena productiva. La construcción de vivienda, que es uno de los objetivos principales del emigrante, por ejemplo, ha afectado positivamente al sector de la construcción. Se ha generado empleo y se ha reactivado este sector de la economía.

Las familias han procurado tener acceso a servicios bancarios y de telecomunicaciones, la apertura de filiales de almacenes ecuatorianos en el exterior es señal de que la capacidad de compra y de inversión del ecuatoriano, que es familiar de emigrantes, se ha modificado gracias a la recepción de remesas.

Las remesas, desde el punto de vista individual, han contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las familias. Se ha reducido su

situación de pobreza; así, las remesas han contribuido al desarrollo, más aún si son ingresos constantes y muy pocas veces decrecientes pues se basan en lazos afectivos y emocionales.

Los objetivos actuales y futuros de la Mutualista Pichincha son prueba de que el sector puede continuar vigorizándose. La cartera abierta está compuesta por clientes emigrantes que tienen un elemento psicológico decisivo frente a su deuda, se obligan a pagar las cuotas. Para el emigrante tener un inmueble fruto del trabajo en el extranjero representa importantes consecuencias externas (frente a su familia y amigos) e internas (en sí mismo como ser humano). El caso del Banco Solidario es también sobresaliente. Los bancos pueden aportar consolidando el vínculo entre remesas y desarrollo, en tanto sus esfuerzos de captación y colocación estén relacionados a ello.

En vista de que las remesas provienen de individuos, su uso es privativo de cada remitente o receptor. El Estado debe, por ello, guardar reserva frente a su uso. Esto no significa que deje de proveer mecanismos que faciliten las transacciones de remesas. El factor multiplicador de beneficiarios –por el número y la cantidad de dinero enviado– alerta al Estado a ejercer un papel en favor de los emigrantes ecuatorianos en el exterior. A más de procurar la regularización de la situación migratoria³⁷, lo que da seguridad a los ecuatorianos, debe procurar el logro de la estabilidad económica. El ecuatoriano muchas veces no envía más dinero o no invierte en el Ecuador porque no olvida que tuvo que salir del país debido a la pésima situación económica. La desconfianza en el gobierno que se extiende al sistema bancario nacional son obstáculos muy grandes por sortear. Para ello, los gobiernos deben propender al cumplimiento de los objetivos nacionales. Se puede decir que los ecuatorianos emigrantes han desconocido la capacidad del Estado y de los gobiernos de turno para cumplir metas y ellos, de manera individual, con el envío de remesas lo han suplido, pues sus hijos tienen educación, una vida mejor, una vivienda decente y un futuro prometedor.

El gobierno debe propender a acuerdos con las instituciones bancarias que ofrezcan crédito a los emigrantes, con posibles repercusiones en el pago del IVA, por ejemplo. Actualmente se encuentra en el Congreso un Proyecto de Ley para el tratamiento preferencial de las remesas, igualmente, desde el punto de vista tributario. Entonces se estaría premiando al emigrante por su remesa, pero si no hay estabilidad en los diferentes aspectos, aunque el emigrante tenga esta ventaja seguirá dándole una visión particular a su envío.

La rebaja en el costo de la transferencia, también sería importante porque a pesar de que a muchos entrevistados no les interesa ese valor, sí representa una buena cantidad de dinero si se suman todas las transferencias, dinero que podría ser utilizado por el mismo emigrante. Cada día con la competencia entre agencias podría disminuir el costo, con el uso de medios electrónicos que disminuye el precio y hace más eficiente un servicio prestado.

A través de los consulados, embajadas y misiones diplomáticas, es posible llevar a cabo innumerables estrategias para que las remesas tengan uso extensivo en el Ecuador. Estas instancias pueden promover que las asociaciones de emigrantes o Cámaras de Comercio Binacionales inviertan en el desarrollo del país. El aporte sería importante pues una buena parte de los emigrantes han salido de zonas rurales o urbano marginales que son zonas con muchas necesidades, cualquier inversión en ellas, podría ser de gran ayuda. Igualmente, se puede informar a los emigrantes de las posibilidades de inversión para su dinero en pequeñas y medianas empresas, para lo cual la capacitación es fundamental. El establecimiento de una PYME crearía empleo, producción, consumo y los emigrantes se sentirían satisfechos con su labor y ganancia. El reconocimiento del potencial de las remesas es otra de las estrategias. El emigrante sabe el costo de su trabajo y por ello se disciplina en el envío. Se pueden lograr muchas metas si el emigrante conoce o se le da posibilidades concretas para invertir su dinero.

El ejemplo de Marruecos es interesante, pues ese país motivó la emigración, debido al potencial económico de los emigrantes. Se dictaron políticas para el uso de las remesas en el desarrollo, previo al mejoramiento de la calidad de vida de los marroquíes que se quedaron.

Todo esto permite pensar que las remesas pueden tener un futuro esencial desde el punto de vista del desarrollo en Ecuador, pero el país requiere de políticas y acciones que permitan el aprovechamiento máximo del fenómeno migratorio en sí y de las remesas, en particular.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Ecuador, Boletín de Coyuntura, No. 515, 26 de julio de 2004.
Información Estadística Mensual, No. 1829, Quito, julio de 2004.
Información Estadística Mensual, No. 1830, Quito, agosto de 2004.
Información Estadística Mensual, No. 1831, Quito, septiembre de 2004.
<http://www.bce.fin.ec>

- Banco Interamericano de Desarrollo / Fondo Multilateral de Inversiones
2003 *Receptores de Remesas en Ecuador. Una Investigación del Mercado*, Washington DC, mayo.
- Gammeltoft, Peter
2003 *Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries*, IOM/UN, *The Migration Development Nexus*. Ginebra.
- Hansen, Peter
2004 *Migrant Remittances as a Development Tool: The case of Somaliland*, IOM, Working Papers Series, No. 3, June.
- Herrera, Gioconda
2003 “La migración vista desde el lugar de origen”, en *Revista Iconos No. 15*, enero.
- House of Commons, International Development Committee.
Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction. Sixth Report of Session 2003-04, Londres, Volumen 1.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS,
Cartillas sobre Migración, varios números, Quito: ILDIS.
- Instituto Nacional de Censos y Estadísticas, INEC.
Estadísticas de Migración Internacional, varios años. Quito: INEC.
- Jiménez Ontiveros, Fernando
2004 Panel: *Remesas de la emigración como medio de financiación para el desarrollo*. ONU.
- León, Mauricio
2001 “La migración internacional reciente: algunos interrogantes”, en *Revista Gestión No. 90*, diciembre. Quito: Multiplica.
- Nyberg Sorensen, Ninna
2004(a) *The Development Dimension of Migrant Remittances*, IOM, Working Papers Series, No. 1. June.
-
- 2004(b) *Migrant Remittances as a Development Tool: The case of Morocco*, IOM, Working Papers Series, No. 2 –June.
- Orozco, Manuel, citado en *Development Dimension of Migrant Remittances*, IOM, Working Papers Series, No. 1. June 2004.
- Orozco, Manuel; Lapointe, Michelle
2004 *Migración, remesas de fondos y sector rural en América Latina*. Cooperación SUR 2003, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez, Jeannette
2004 *Ensayo de economía de la emigración contemporánea de Ecuador*. En imprenta.
- Samuel, Wendell
2001 *Migrant remittances and networks*, en CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias.

9. Qué monto envía al Ecuador?

- a) 1 - 100 dólares ()
- b) 100 – 500 dólares ()
- c) 500 – 1000 dólares ()
- e) Otra cantidad _____

10. Cómo envía su dinero al Ecuador?

- a) Con amigos ()
- b) Con parientes ()
- c) Delgado Travel ()
- d) Western Union ()
- e) Otro medio ()

11. Para qué manda dinero al Ecuador?

- a) Pagar deudas ()
- b) Ayuda a su familia ()
- c) Construir casa ()
- d) Comprar terreno ()
- e) Ahorro ()
- f) Invertir (negocio) ()
- g) Comprar otras cosas (especifique)

12. Realiza otro tipo de envíos que no sean monetarios?

- a) Compra directa de bienes (sucursales de negocios de Ecuador en Estados Unidos)
- b) Envíos en especie
- c) Otros

13. Prefiere:

- Envíos en especie (cosas) ()
- Envíos monetarios (dinero) ()

14. En términos económicos donde le conviene más ahorrar o invertir?

- Estados Unidos ()
- Ecuador ()
- Otros ()

15. Razones:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

16. Cuáles son los problemas más importantes que Ud. cree se deben considerar para facilitar las transferencias?

- a) _____
 b) _____
 c) _____

GRACIAS POR SU AYUDA.

NOTAS

- 1 Este documento se realizó en cumplimiento de un requerimiento académico para la culminación del programa “PRADI” en el 2004, desarrollado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. El trabajo fue tutorado por la economista Jeannette Sánchez.
- 2 Se dice que los datos sobre las remesas son incompletos, imprecisos y, por tanto, poco fiables, sobre todo porque no existe una forma de conocer los envíos informales, se carece de uniformidad en los criterios para contabilizarlas y porque los países originarios de emigrantes no cuentan con estadísticas actualizadas y completas sobre su población emigrante.
- 3 Asociaciones de México, Guatemala, El Salvador o República Dominicana son conocidas. Por ejemplo, la fraternidad guatemalteca *Coate Peque* situada en Los Ángeles o la Confederación de Clubes Zacatecuenses de México, localizados en diferentes estados de los Estados Unidos.
- 4 Esto es lógico porque la transacción se está causando en el Ecuador.
- 5 Referido por el Dr. Fernando Jiménez-Ontiveros (2004).
- 6 Encuesta sobre aspectos relacionados con el envío de remesas al Ecuador. Se encuestó y entrevistó a ecuatorianos que acuden al Consulado del Ecuador en Nueva York. La encuesta consistió en responder 16 preguntas contenidas en una matriz.
- 7 Por el endurecimiento de su política migratoria, que se agudiza luego del atentado al World Trade Center, en 2001.
- 8 House of Commons, International Development Committee, “Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction”, Sixth Report of Session 2003-04, Volume 1, pág. 53.
- 9 Este es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apoya al Ecuador. De acuerdo a la gradación internacionalmente aceptada, el Ecuador es un país de ingresos medios, por lo que es su obligación aportar con un porcentaje en cada uno de los proyectos que se realicen en su territorio.
- 10 Entrevista al Cónsul General del Ecuador en Nueva York, 16 de septiembre de 2004.
- 11 El Salvador, México, Marruecos.
- 12 Marruecos entiende a la emigración como elemental para su desarrollo económico y social. Los planes quinquenales de ese país establecieron a la emigración como política para resolver los problemas de desarrollo. Ver Ninna Nyberg Sorensen (2004b:2).

- 13 En este caso se les aclaró que para la validez de la encuesta se debía colocar su estado civil auténtico.
- 14 Se aclaró a los encuestados que se entiende por familia al núcleo familiar: esposo/a e hijos/as. En el caso de los solteros, a sus padres y hermanos.
- 15 No revelaron la cantidad de dinero en que se endeudaron. El principal argumento es que es algo muy personal. También se denota vergüenza.
- 16 Corroborando lo establecido en “Receptores de remesas en Ecuador. Una investigación del mercado”, Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones (2003: 39).
- 17 Es el caso también de otras diásporas, como la Somalí. Peter Hansen (2004:4).
- 18 Muchos de los trabajos de los emigrantes son remunerados por semana, se calculan por jornadas.
- 19 Confirmándose lo estipulado en la investigación del BID (op cit: 22).
- 20 Muchos de los receptores son personas de edad avanzada que requieren contar con una agencia cómodamente localizada para evitar grandes desplazamientos.
- 21 Lo cual como se dijo antes no se preguntó, pero se colige que si es legal prefiere abrir una cuenta corriente o de ahorros en una institución financiera estadounidense.
- 22 Esto corriendo grandes riesgos. La gerente de la oficina de información de la Mutualista Pichincha en Nueva York afirmó que según los estudios que ha realizado esa entidad, los emigrantes sufren abusos y estafas por parte de los familiares en el Ecuador, que mal gastan o no informan el verdadero monto que necesitan.
- 23 Se hace relación a esta desconfianza en el Estudio del BID (op.cit:43).
- 24 En el caso de los emigrantes mexicanos, ellos usan esta tarjeta como prueba de residencia.
- 25 El Consulado del Ecuador en Nueva York sigue esta práctica, antes se emitía la tarjeta consular.
- 26 Hace unos meses el Citybank optó por ofrecer en el Consulado el servicio de apertura de cuentas bancarias, explicando directamente a los emigrantes ilegales, que sus datos son confidenciales.
- 27 Algunos afirmaron que suelen llevar consigo sumas superiores a los US \$5.000 dólares cada vez que viajan al Ecuador.
- 28 La empresa Créditos Económicos se estableció en Queens y brinda el servicio de compra y entrega de electrodomésticos y otros artículos del hogar. El emigrante escoge, compra y paga en Nueva York y la empresa entrega el bien en el Ecuador.
- 29 Con el Ecuador, como su Patria.
- 30 Evidentemente esto depende del tiempo que le toma en conseguir un trabajo y del tipo de trabajo al que se dedica.
- 31 Se confirma la información del estudio del BID (op.cit:40).
- 32 Hay que recordar que el emigrante se enfrenta a necesidades sociales frente a su círculo de amigos o conocidos. En un país diferente al suyo necesita sentirse aceptado de alguna manera y apaciguar manifestaciones de rechazo o de ser diferente.
- 33 Al respecto, se escuchó que en épocas pasadas el costo de vida era menor y, por tanto, la recuperación económica y el ahorro resultaban más accesibles.
- 34 El qué hacer al regreso y el volver a acostumbrarse es una idea que pesa mucho en el imaginario del emigrante. La gerente de la oficina de la Mutualista Pichincha afirmó al respecto: “ el desencanto de volver es terrible”.

- 35 Manuel Orozco citado en *Development Dimension of Migrant Remittances* (2004:20-21). Orozco afirma que el 95% de los ecuatorianos compran bienes de su país de origen; que un 38% de ellos viajan por lo menos una vez al año al Ecuador; el 50% habla por teléfono más de 20 minutos a la semana; el 36% gasta más de dos mil dólares en turismo y envía un promedio de US \$290 dólares al mes al Ecuador.
- 36 Cónsul General del Ecuador en Nueva York, entrevista, 16 de septiembre de 2004.
- 37 En el caso de España. En el caso de los Estados Unidos no se conoce política en este sentido.

ACCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN TEMAS MIGRATORIOS:

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

Agustín Fornell

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

DEFINICIÓN DE MIGRACIÓN, EL PROCESO MIGRATORIO Y SUS ELEMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto al número de emigrantes, en el Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001) se afirma que "la emigración de ecuatorianos hacia el exterior es de un volumen considerable y su magnitud se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Se calcula que el flujo migratorio hacia el exterior alcanzaría la cifra de un millón y medio de ecuatorianos ubicados en distintas partes del mundo. Respecto a la población total del país esto significaría que aproximadamente el 10% de la población se encuentra en el exterior". Según otras estadísticas¹, la emigración regular prevista entre para los años 1998 y 2003 es de 1.049.054 personas.

De acuerdo a la información de la Dirección Nacional de Migración², "si se consideran únicamente los datos oficiales del año 2000, un

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

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

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

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

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

CUADRO No. 1

Sujetos

Dimensiones	Emisor	Receptor	Migrantes
1) Demográfica	<ul style="list-style-type: none"> - alivio de presión demográfica - envejecimiento - despoblación rural 	<ul style="list-style-type: none"> - mitiga la falta de población - rejuvenecimiento - hacinamiento urbano 	<ul style="list-style-type: none"> - cambio de pautas demográficas (en especial la fecundidad)
2) Económica	<ul style="list-style-type: none"> - reduce de volumen de pobres - equilibra balanza de pagos (remesas) - fuga de cerebros - potencial económico innovador (retornos) 	<ul style="list-style-type: none"> - aporta mano de obra - aporta recursos humanos (migración selectiva) - aumenta la competencia por recursos, subsidio de desempleo, asistencia social, vivienda, sanidad, educación... 	<ul style="list-style-type: none"> - mejora condiciones de vida - inestabilidad laboral, precariedad - vulnerabilidad y desprotección
3) Social	<ul style="list-style-type: none"> - limitación del proceso natural de cambio social intrínseco 	<ul style="list-style-type: none"> - problemas de convivencia - inmigración ilegal - actos racistas 	<ul style="list-style-type: none"> - adaptación a un modo de vida (resocialización) - indefensión, marginalidad, discriminación
4) Identitaria y Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - ruptura de transmisión cultural generacional: inmovilismo, estancamiento en la tradición - vulnerabilidad a la colonización cultural exterior; pérdida de tradición 	<ul style="list-style-type: none"> - actitudes xenófabas, racistas - enriquecimiento cultural - tolerancia, universalismo 	<ul style="list-style-type: none"> - desarraigo - pérdida de identidad - alienación - vivencia en un entorno cultural más abierto (caso de las mujeres)

MARCO LEGAL QUE REGULA LA ACCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

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

El artículo 17 de la Constitución Política del Ecuador³, establece entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República la de

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

Señala también que⁴ “el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero”.

Garantiza además⁵ el “derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia”, y se establece además, que “los ecuatorianos gozarán de la libertad para entrar y salir del Ecuador”.

La Ley de Migración y su respectivo reglamento contienen las normas que regulan lo relacionado con la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros del Ecuador. En efecto, determina que⁶ “las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales y extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano”. En el artículo 2 se señala que “Corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno y Policía, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio”.

Entre los cuerpos legales que regulan específicamente la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, cabe destacarse la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que establece en su artículo 1 que⁷ “El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional de la República, conforme a la Constitución Política del Estado, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de RR.EE., ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses”. Señala además que⁸ “Son funciones principales de las oficinas consulares: ...3. Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses de la República y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por la ley, los tratados y el derecho internacional”.

El Reglamento de las Oficinas Consulares dispone que⁹ “además de las funciones determinadas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior, son atribuciones y deberes de los funcionarios consulares: d) prestar apoyo y protección a los ecuatorianos residentes en el territorio de su circunscripción cuando lo requieran y soliciten; i) Velar atentamente por todo cuanto se relacione con los intereses ecuatorianos en el extranjero”.

En cuanto a las normas que facilitarán a la Cancillería la creación de la *mailing list* o de la lista de correo¹⁰, que es el elemento fundamental para dar viabilidad a la propuesta del correo directo, caben destacarse las siguientes:

La Constitución Política¹¹ señala que “los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho”.

La Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior¹² señala que “Los representantes diplomáticos y consulares, serán responsables del correcto manejo y legal registro de inscripciones en los libros de Registro de Electores. El Tribunal Supremo Electoral dictará el instructivo pertinente”. Además establece¹³ que “El ecuatoriano domiciliado en país extranjero deberá concurrir personalmente a la Oficina Consular de su circunscripción territorial para manifestar su voluntad expresa de sufragar, mediante la presentación del Formulario de inscripción, por triplicado, el mismo que será suscrito por el interesado en presencia del funcionario consular. Deberá, en el mismo acto, presentar su cédula de ciudadanía o el pasaporte válido, acompañando dos copias del mismo, una de las cuales deberá incluirse en los registros del Consulado. El jefe de Oficina Consular o el funcionario debidamente autorizado, certificará con su firma cada inscripción en el registro de electores y entregará una copia del formulario de inscripción, debidamente firmada y sellada, al interesado”.

El Reglamento a la Ley de Derechos Consulares¹⁴ establece que “Todos los ecuatorianos que transfieran su residencia al exterior deberán inscribirse dentro de los diez días siguientes al de su llegada en el “Registro de Ecuatorianos”, que para el efecto llevarán las oficinas consulares de la República, previa justificación de su nacionalidad. En dicho registro se anotará: nombres, apellidos, fecha y lugar de nacimiento, ocupación, dirección y estado civil...La inscripción será efectuada, inclusive por correspondencia, si el interesado habita fuera de la ciudad de residencia del funcionario consular”.

Con respecto al manejo de las listas de correo, sería recomendable que se adopte un nuevo reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial, pues el que se encuentra vigente¹⁵ no se adapta a las necesidades de los tiempos actuales. Este nuevo Reglamento podría contemplar, entre otras, normas que garanticen la confidencialidad, que establezcan las respectivas responsabilidades civiles para quienes hagan mal uso de los nombres que hagan par-

CUADRO No. 2
Fases de emigración y países de destino

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

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

POLÍTICA EXTERIOR Y OPINIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este hecho de la creación de “comunidades virtuales”¹⁶, permite identificar una gran oportunidad de acción de política exterior para la Cancillería ecuatoriana. En efecto, si tal como se vio anteriormente, la gestión del correo directo se enfoca hacia los emigrantes ecuatorianos para crear ese “nuevo sujeto” llamado opinión pública o comunidad¹⁷ ecuatoriana en el exterior, con el correo directo vía electrónica -y con el uso de herramientas complementarias como un sitio web para emigrantes- se podría crear paralelamente una comunidad virtual.

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

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

IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN PILOTO DE CORREO DIRECTO

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

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

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

Para William Arens (1999:IT6), publicidad de correo directo son “todas las formas de publicidad enviadas directamente a clientes potenciales sin usar alguna de las formas de los medios de prensa”. Una explicación que clarifica y explica en detalle la definición antes transcrita, es aquella que consta en el Online Women’s Business Center¹⁸, que señala que correo directo es la técnica en la cual el vendedor envía mensajes de mercadeo directamente al comprador. A diferencia de otros tipos de comunicación de mercadeo, como la publicidad en la televisión o la colocación de artículos en los periódicos a través de empresas de relaciones públicas, con el correo directo no se tiene un intermediario que lleva el mensaje y, además, se tiene total control sobre la presentación del mensaje. El correo directo es una mezcla única de publicidad y ventas. Mientras que una buena publicidad debe lograr ventas, el correo directo le permite presentar los productos o servicios, hacer una oferta y tratar de hacer una venta, todo al mismo tiempo.

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

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

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

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

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

- **Fuente:** En cuanto a la fuente, es un hecho que la institución llamada a implementar esta iniciativa es el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras, por dos razones: porque por mandato legal, como fue visto en el capítulo III, es la institución encargada de ejecutar la política exterior del Ecuador y de apoyar a sus ciudadanos en el extranjero, y porque desde el punto de vista de la viabilidad, con sus oficinas en el exterior, tiene la capacidad operativa de gestión para hacerlo a través de sus agentes diplomáticos y consulares esparcidos por el mundo y particularmente en los lugares donde la comunidad ecuatoriana es más numerosa. Para instrumentar esta propuesta de correo directo, se sugiere tomar en cuenta los siguientes comentarios sobre este elemento del proceso de comunicación:
 - Habría que considerar la posibilidad de crear una unidad administrativa en la Cancillería, con la necesaria infraestructura, para que se encargue de implementar un proyecto piloto en el que se involucre a un Consulado del Ecuador en el exterior en cuya jurisdicción resida una numerosa comunidad ecuatoriana. Posteriormente, y de manera sucesiva, se debería ir implementando la iniciativa de correo directo en el resto de consulados en donde, de acuerdo a lo señalado en el capítulo II, están radicados el mayor número de ecuatorianos.
 - Esa unidad administrativa o dirección general, que incluso podría ser una de las ya existentes en la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, debería crear como primer paso, un grupo de trabajo para preparar un plan estratégico en el que se defina la misión, la visión, los objetivos genera-

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

- Para los funcionarios de esa dirección general, y los agentes diplomáticos y consulares que se encuentran desempeñando funciones en el Exterior, se debería preparar un manual operativo en el que se establezcan procedimientos y tareas para alcanzar los objetivos propuestos.
- **Mensaje:** El contenido del mensaje depende del objetivo que se pretende alcanzar. Se podría incluso hablar de un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general sería convertirse en un instrumento para articular a los emigrantes ecuatorianos, para que se constituyan en una *opinión pública ecuatoriana* que actúe en ciertos temas de común interés, en momentos determinados. Los objetivos específicos serían los temas de común interés motivo de cada campaña, como por ejemplo, promover la compra o venta de los productos y servicios de los miembros de la comunidad ecuatoriana, la compra de productos que provienen del Ecuador que están comercializándose con una determinada marca en un supermercado¹⁹, la inversión en un proyecto de vivienda o turístico en el Ecuador, la promoción de los servicios de una compañía que envía las remesas de los emigrantes a menor costo, el apoyo a campañas de servicio social, la suscripción de una carta cuyo texto se adjunta en la que se solicita la regularización del estatus migratorio de sus compatriotas “sin papeles”, entre otros²⁰.

Para preparar el contenido del mensaje se debe tomar en cuenta los cinco pasos de la pirámide creativa (Arens, op.cit:531) - atención, interés, credibilidad, deseo y acción- de acuerdo al tema de campaña. Si se quiere conocer de manera más detallada cómo escribir el mensaje de acuerdo a los mejores parámetros de expertos en la materia, se sugiere revisar lo dicho por George Duncan²¹, un destacado consultor de temas relacionados con el correo directo.

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

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

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

Una alternativa para financiar el programa de correo directo es el pago de las empresas privadas que quieren promover sus bienes y servicios. Por ejemplo, se podría hacer una campaña de correo directo desde el Consulado General del Ecuador en Toronto informando en una carta a la comunidad ecuatoriana que en Loblaws –cadena de supermercados con significativa presencia en la Provincia de Ontario- se está vendiendo palmito ecuatoriano marca x, atún ecuatoriano marca x, camarón ecuatoriano marca x, chips de banano marca x y rosas ecuatorianas, a tales y tales precios, con tales características de sabor, color o beneficios para la salud de quien consuma esos productos, que de su compra se beneficiaría tantos empresarios y tanto obreros ecuatorianos, etc. La tarifa a cobrar a las empresas exportadoras por el envío de correo directo a la comunidad ecuatoriana en la provincia de Ontario, Canadá, podría ser de \$50.000 dólares canadienses. A esto habría que sumar el costo²² del envío de correo para 50.000 familias ecuatorianas, que sería de 24.500 dólares canadienses. Es decir, por ser cinco compañías las que promueven sus productos en esa campaña, tendrían que pagar casi 14.900 dólares canadienses cada una para completar los 74.500 dólares canadienses que se necesitarían. De este envío quedarían –después de los 24.500 dólares canadienses de los gastos de correo- 50.000,00 dólares canadienses para gastos administrativos del programa de correo directo y para iniciar la próxima campaña. Ante la conveniencia de que este programa pueda disponer de

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

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

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

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

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

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

- porque ciertamente un número significativo de aquellos ecuatorianos se inscribirán para ejercer su derecho a votar en las elecciones presidenciales, para lo cual, deberán concurrir personalmente a la oficina consular de su circunscripción territorial para manifestar su voluntad e inscribirse²³.

Con respecto al aprovechamiento del registro de ecuatorianos existentes ya en los Consulados del Ecuador para efectos de la implantación del sistema de correo directo, habría en primer lugar, que uniformizarlo con el tipo de datos que se requiere para el correo directo y, en segundo lugar, hacer constar en la hoja de registro que firma el ciudadano ecuatoriano, la autorización expresa que se acepta ser parte de la lista de receptores de correo de la embajada, consulado u oficina comercial. Entre otros datos, son esenciales los nombres y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, estudios, profesión y/o actividad, dirección de domicilio, dirección electrónica de domicilio y dirección electrónica alternativa.

Esta información es de fundamental importancia, pues contar con una *mailing list* o lista de destinatarios por correo de una gran calidad, es el requisito *sine qua non* para que la propuesta de correo directo sea exitosa. En efecto (op.cit), tal como se señala en el Online Women's Business Center, "Expertos en el campo del correo directo concuerdan que el éxito está directamente relacionado con la calidad del listado de correo. El mejor producto, la mejor oferta y el artículo más inteligentemente escrito serán desechados si su mensaje es enviado a las personas incorrectas". Para aumentar tanto como sea posible el número de personas que se registren en el Consulado para que consten en la lista de correo, se podría tomar las siguientes acciones adicionales:

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

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

Es de fundamental importancia conservar la confidencialidad de los datos²⁴ que hacen parte de las listas de correo, no solo porque después de que sea usada una sola vez de manera impropia los receptores perderían confianza en la fuente y en el mensaje, con la consecuente pérdida de efectividad del programa de correo directo, sino también por el respeto al derecho de confidencialidad del usuario de los servicios del Consulado que se encuentra registrado. Incluso debería considerarse la posibilidad de que el manejo de esa información sea realizado única y exclusivamente por funcionarios del Servicio Exterior²⁵ y del Servicio Administrativo de carrera.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, Teófilo
2003 *El Perú y el Ecuador: nuevos países de emigración*. Ponencia presentada en la Conferencia regional “Globalización, migración y derechos humanos”, organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, Quito, Septiembre.
- ALISEI- Ciudad
2004 *La Migración en el Ecuador (1997-2003), De la Impertinente Crisis a la Centralidad de las Redes*,
<http://ecuadormigrante.org/pdfs/MigracionEcuador.pdf>.
- Arens, William F.
1999 *Contemporary advertising*. Irwin/McGraw-Hill, 7th Ed
- Blanco, Cristina
2000 *Las Migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial.
- Castells, Manuel
2001 *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés Ediciones.
- Canada Post, Lettermail pricing
www.canadapost.ca/business/offerings/lettermail/can/rates-e.asp

- Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos.
 2003 *Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas*, Ed. María Eugenia Pazmiño.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 1, 11 agosto 1998.
- Duncan, George
The Anatomy of a direct mail letter, <http://www.publaw.com/letter2.html>
- Graham, Allison
 1971 *Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Hermann, Margaret y otros
 1987 "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", en James Rosenau y otros (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston
- Hidalgo, Francisco, et al
 2004 *Migraciones, Un Juego con Cartas Marcadas*. Quito: Ed.Abya-Yala.
- Keohane, Robert ; Goldstein Judith
 1993 *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Peter Katzenstein (ed.). Ithaca: Cornell University Press.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior, Decreto Supremo 2268, Registro Oficial 353, 15 octubre 1964.
- Ley de Migración, Decreto Supremo 1899, Registro Oficial 382, 30 diciembre 1971.
- Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior, Ley 81, Registro Oficial 672, 27 septiembre 2002.
- Milburn, Michael
 1994 *Persuasión y política*. Bogotá: Editorial Grec.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
 2001 *Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*. Quito, diciembre.
- Nye, Joseph
 2003 *La paradoja del poder norteamericano*, Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones S.A.
- Online Wome's Business Center, Direct Mail - Secret Weapon For Small Business, www.onlinewbc.gov/docs/market/mk_dirmail.html
- Proyecto Acciones para la Protección de los Derechos Humanos de Migrantes y sus Familiares y Prevención del Tráfico Humano en el Ecuador, *Tendencia de la migración por años hasta el 2003*, <http://ecuadormigrante.org/html/datos.html>
- Real Academia, Diccionario de la Lengua Española.
 1970 Madrid: Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición.
- Reglamento de las Oficinas Consulares, Decreto Supremo 511, Registro Oficial 457, 15 marzo 1965.
- Reglamento a la Ley de Derechos Consulares, Acuerdo Ministerial 188, Registro Oficial 103, 8 junio 1976, reformado por numeral 11, Decreto Ejecutivo 1665, Registro Oficial 241, 25 mayo 2004.
- Rheingold, Howard
 1993 *Virtual communities. Homesteading in the electronic frontier*, Cambridge, MIT Press
- Russell, Robert (ed.)
 1990 *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

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

NOTAS

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

- 15 Reglamento para la elaboración, manejo y custodia de cierta documentación oficial, Decreto Ejecutivo No. 350, RO/478, 30 marzo 1954.
- 16 "Comunidad virtual es el tipo de comunidad que reúne a la gente *on line* en torno a una serie de valores e intereses compartidos, creando lazos de apoyo y amistad que podrían a su vez extenderse a la interacción cara a cara" (Rheingold, H., 1993; citado por Manuel Castells, 2001:140)
- 17 Las comunidades son redes de lazos interpersonales que proporcionan sociabilidad, apoyo, información, un sentimiento de pertenencia y una identidad social (Wellman, B., 2000 citado por Castells, op. cit.:148).
- 18 Online Women's Business Center, Direct Mail - Secret Weapon For Small Business, www.onlinewbc.gov/docs/market/mk_dirmail.html.
- 19 El concepto de opinión pública es diferente evidentemente del concepto de segmento de mercado. Sin embargo, si por segmento de mercado se entiende el grupo de personas que hace parte de un colectivo de personas mayor, pero que tiene el interés compartido de comprar un bien o servicio, por la utilidad que le presta o por cualquier otra razón, en esa circunstancia se podría, por analogía, utilizar aquel concepto de mercadeo asimilándolo al concepto de opinión pública.
- 20 Es interesante imaginar el efecto que tendría una campaña de correo directo en la que se solicite a 500.000 miembros de la comunidad ecuatoriana en los Estados Unidos que firmen una carta adjunta previamente elaborada y que se la envíen a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos, en la que se les solicita que por razones humanitarias tomen medidas concretas que permitan la legalización del estatus migratorio de decenas de miles de sus compatriotas. Cabe recordar el lobby de la comunidad cubana y judía y su repercusión en la política interna y externa de los EEUU.
- 21 George Duncan, *The Anatomy of A Direct Mail Letter*, <http://www.publaw.com/letter2.html>.
- 22 Es importante anotar que las empresas que envían correo directo en forma periódica y en grandes cantidades firman convenios con la Empresa de Correos local para que sus envíos tengan un costo muchísimo menor que el que tiene para el usuario individual, que paga \$0.49 centavos. Ver Canada Post, Lettermail pricing, www.canadapost.ca/business/offerings/lettermail/can/rates-e.asp
- 23 El Tribunal Supremo Electoral y el Ministerio de Relaciones deberían impulsar la creación de un grupo de trabajo integrado por las instituciones del sector público que tengan entre sus competencias lo relacionado con el tema de las elecciones y con el tema de los emigrantes, por representantes de la sociedad civil, por representantes de las asociaciones de los emigrantes, etc., para que elaboren un proyecto de reglamento que regule lo relacionado con el sufragio de los ecuatorianos en el extranjero para que sea puesto a consideración de las autoridades correspondientes.
- 24 Cabe anotar que por exigencia de la legislación de muchos países desarrollados para proteger el derecho de la privacidad de los individuos, sería conveniente que el usuario firme por escrito su consentimiento de recibir correo electrónico.
- 25 Es importante tener en cuenta el enorme riesgo de que una persona o el partido político que controla el gobierno de turno use los listados de correo o tome cuenta del sistema de correo directo para diferentes fines para los cuales es creado, a saber, estar al servicio de la comunidad ecuatoriana y ser un instrumento de la gestión diplomática al servicio de la política exterior ecuatoriana.

PRADI



Con financiamiento de la Generalitat de Catalunya, FLACSO-Ecuador y en cooperación con el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, y la Universidad Abierta de Catalunya (UOC) se desarrolló durante el año 2004 el Programa de Actualización para Diplomáticos (PRADI).

El propósito central de dicho Proyecto es propiciar la producción académica por parte de los miembros del Servicio Exterior ecuatoriano en temas de prioridad para la política internacional del país. Con tal propósito, FLACSO proporciona un tutor para cada cursante y pone a disposición en una plataforma virtual la bibliografía básica para la realización de los trabajos.

Como resultado de dicho Programa, FLACSO ha seleccionado los mejores trabajos realizados, y con ellos publica cuatro volúmenes sobre las áreas de investigación seleccionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: Emigración Ecuatoriana, Relaciones Ecuador - Estados Unidos, Alternativas comerciales para Ecuador y Agenda de seguridad para el Ecuador.

M. ALEJANDRO SUAREZ P.

Diplomático de carrera, ha desempeñado distintos cargos en las embajadas del Ecuador en Washington, Roma, México y Lima. En el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ocupado varias direcciones generales; además fue miembro de la Delegación Negociadora Ecuatoriana para los acuerdos de Paz con el Perú entre 1995 y 1998, Presidente

de la Comisión Ecuatoriana para la Demarcación Fronteriza con el Perú en 1999, Presidente de la Sección Nacional Ecuatoriana de la Comisión Permanente del Pacífico Sur y Director Ecuatoriano del Plan Binacional de Desarrollo Ecuador – Perú. Actualmente es Embajador del Ecuador en Canadá.

JAVIER PONCE LEIVA

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Fue asesor de Relaciones Internacionales del Presidente del Congreso, del Secretario Nacional de Planificación y del Ministro de Trabajo. Asesor de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional. Coordinador del área de Relaciones Internacionales de FLACSO 1986 – 1989. Profesor y conferencista en varias universidades nacionales y extranjeras. Embajador de carrera, ex director de la Academia Diplomática, cuenta con una amplia experiencia profesional en distintas misiones diplomáticas del Ecuador, ex representante alterno del Ecuador ante la ONU, N.Y. Actualmente es el presidente de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, AFESE.

FREDY RIVERA VELEZ

Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Se ha desempeñado como profesor en varios centros de educación superior y de postgrado tanto en Ecuador como en México, Bolivia y Perú. También ha dedicado su tiempo a la investigación de temas sociales como migración, refugiados, políticas sociales, derechos humanos, narcotráfico, seguridad, violencia, entre otros. Ha realizado varias publicaciones de textos y artículos. Actualmente es profesor de FLACSO – Ecuador.

ALFREDO CORRAL PONCE

Abogado de formación, especializado en temas de propiedad intelectual, comercio, negociación y relaciones internacionales. Se ha desempeñado como Director Nacional de Propiedad Intelectual del Ecuador, miembro del Comité de expertos latinoamericanos para la reforma de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y como negociador por el Ecuador para la Comunidad Andina de Naciones, para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros.

ANDREU OLESTI

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Desde junio 2003 es Catedrático de la Universidad de Barcelona en Derecho Internacional Público. Cuenta con una amplia experiencia profesional como académico y docente en Europa y algunos países latinoamericanos como Brasil, Nicaragua y Puerto Rico. Ha publicado varios libros, artículos e investigaciones sobre derecho.

MARIA CRISTINA CARRILLO

Actualmente se desempeña como investigadora del Proyecto Migración, en el Programa de Género de FLACSO – Ecuador. Antropóloga y cineasta de formación, ha sido profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Politécnica Salesiana. Ha participado como investigadora en temáticas relacionadas con la migración, género, educación, derechos de la niñez, entre otros.

GALO GALARZA DÁVILA

Doctor en Ciencias Internacionales, ha realizado cursos de especialización en la Escuela Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa de La Habana, Cuba, la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda, el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia, y el Instituto de Comercio Internacional de Bruselas, Bélgica. Ha publicado varios libros de cuentos. Actualmente es cónsul del Ecuador en Sydney, Australia.

GIOCONDA HERRERA

Ph.D en Sociología por la Universidad de Columbia, Nueva Cork. Ha trabajado como profesora investigadora de universidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Estados Unidos. Cuenta con varias publicaciones sobre temas de género, migración y desarrollo.

JORDI BONET

Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, con calificación de Apto CUM LAUDE por unanimidad. Actualmente es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Ha sido autor de varios libros, artículos de revistas y textos colectivos.

JEANNETTE SÁNCHEZ

Master en Economía, Master en Planificación Comunitaria y Regional, Economista. Administradora Académica de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica, profesora de Economía Ambiental en FLACSO – Ecuador, investigadora del Centro Andino de Acción Popular, CAAP. Ha publicado especialmente sobre el tema de microfinanzas, microempresas turísticas en Ecuador, pobreza, empleo y equidad.

JOSÉ VALENCIA

Master en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, New York. Como diplomático de carrera, ha ocupado varios cargos importantes en distintas direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Ha trabajado como profesor en FLACSO – Ecuador, la Pontificia Universidad Católica de Quito y la Universidad San Francisco de Quito.

MARCO ROMERO

Economista de profesión, cuenta con maestrías en Economía y Política Internacional, en México, y en Sistemas Financieros y Desarrollo Económico, Universidad de Paris I, Panthéon-Sorbonne. Sus principales temas de investigación son inserción del Ecuador en la economía global, negociaciones económicas internacionales, integración regional en la región andina y en América Latina, ALCA, preferencias arancelarias andinas ATPDEA y acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Actualmente es coordinador de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.

OLAYA HANASHIRO

PhD (c) en Ciencia Política, Department of Government, The London School of Economics and Political Science. Actualmente profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador, donde desarrolla su tesis de doctorado. Sus principales investigaciones están orientadas a temas como la democracia, represión, autoritarismo, violencia y derechos humanos.

OSWALDO JARRIN

General de las Fuerzas Armadas de Ecuador (r). Instrucción superior y de postgrado en Ciencias Militares, Pedagogía, Ciencias de la Educación, Inteligencia Estratégica y Defensa Continental. Es profesor de FLACSO – Ecuador, sobre temas de seguridad y relaciones cívico-militares y es editorialista en la prensa nacional ecuatoriana.

JUAN FALCONÍ MORALES

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París 1, Pantheon-Sorbonne, Francia. Su área de especialización son las negociaciones en materia de comercio internacional, análisis macroeconómico, cuentas nacionales del turismo. Ha publicado varios artículos y libros en Ecuador. Ha sido profesor en varias universidades ecuatorianas y además se ha desempeñado como miembro negociador del Ecuador ante foros, organismos y grupos de integración internacionales.

ALEXEI PÁEZ

Cientista político, ha cursado sus estudios de Maestría en FLACSO – Sede Ecuador y sus estudios doctorales en la Universidad de York, Canadá. Actualmente es profesor investigador de FLACSO y trabaja como consultor de varios organismos nacionales e internacionales.

* Todas las personas mencionadas anteriormente son tutores del PRADI.

TÍTULOS LIBROS PRADI



- 1** Emigración y Política Exterior en Ecuador.
- 2** La Seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota.
- 3** Comercio Exterior: alternativas para Ecuador.
- 4** Las relaciones Ecuador - Estados Unidos en 25 años de democracia (1979 – 2004).