Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA EN EL CONTEXTO SURAMERICANO 2007-2013

Lorena Escudero Durán

Tesis Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

UNIVERSIDAD DE ALICANTE

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO SOCIAL Y PAZ

DOCTORADO AMÉRICA LATINA EN EL SISTEMA MUNDIAL

DOCTORADO EMPRESA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL

LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA EN EL CONTEXTO SURAMERICANO 2007-2013

ALUMNA: LORENA ESCUDERO DURÁN

DIRECTORES:

Miguel Ángel Mateo Pérez

Clemente Penalva Verdú

ALICANTE, FEBRERO 2017

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Solo puedo comprender aquello de lo que me hago parte: cuando el Sujeto que busca se integra y se funde con el Objeto buscado.

Manfed Max Neff, Cuenca-Ecuador, 2004

Eslogan de la Campaña de Política Migratoria Internacional del Ecuador 2007-2013

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Dedicatoria

A todas las personas que, en cualquier lugar del mundo, se resisten a aceptar las injusticias.

A mis hijos, Camila y Juan Pedro, por lo que hacen y harán para mejorar este mundo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Agradecimientos

A mi madre

A mis hermanos, por su inmenso apoyo

A Tania Álvarez, amiga de primeras instancias y últimas consecuencias

A mis amigos de la Universidad de Cuenca. el Instituto Interuniversitario de Desarrollo y Paz y el Departamento de Sociología II de la Universidad de Alicante, a los compañeros del Doctorado América Latina en el Sistema Mundial, especialmente a quienes propiciaron la colaboración entre las dos Universidades, José María Tortosa, Alberto Acosta y Fernando Carvajal. Y, a quienes se les debe el mantener los lazos: mis directores Miguel Ángel Mateo y Clemente Penalva.

A los compañeros de la Secretaria Nacional del Migrante del Ecuador SENAMI, por el compromiso, la creatividad, los sueños y la amistad. Todos los textos que se citan como discursos pronunciados en representación del Ecuador y los documentos expuestos en este trabajo, fueron producidos colectivamente por este gran equipo que tuvo a cargo la formulación de la política migratoria del Ecuador en su "etapa fundacional".

Al Presidente Rafael Correa, por la oportunidad de servir a mi país y a mi gente. Espero que el impulso dado por el Gobierno Nacional para una política de respeto a los derechos y desarrollo humano, desde el inicio de su mandato, continúe por la senda marcada por la Constitución de la República de 2008.

A Manfred Max Neff, por sus enseñanzas académicas y de vida.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla de contenidos

Siglas y Acrónimos 13

Lista de tablas y figuras 17

Introducción 23

Objetivos e hipótesis de la investigación 30

Metodología de la investigación 31

Capítulo I. El abordaje de las migraciones internacionales en el siglo XXI 37

1.1. Importancia de las migraciones internacionales actuales. 38

1.2. Principales enfoques teóricos sobre migraciones internacionales 47

1.2.1. Teorías neoclásicas. 50

1.2.2. La Teoría de la Dependencia 52

1.2.3. Nueva teoría económica de la migración laboral o el enfoque de la estrategia familiar 53

1.2.4. Teoría del mercado dual. 54

1.2.5. Teoría del sistema mundial. 55

1.2.6. Teoría de Redes Migratorias. 56

1.2.7. Teoría de acumulación causal. 57

1.2.8. Teoría estructural del imperialismo. 58

1.2.9. El Transnacionalismo. 58

1.2.10. Enfoque de Inmigración-Emigración. 59

1.3. Aportes para una nueva perspectiva teórica sobre de las migraciones internacionales .. 60

1.4. Una mirada política y ética sobre las políticas migratorias internacionales en la actualidad 66

1.5. De los enfoques a las políticas: el papel de los Estados 72

1.6. Principales tendencias de las políticas migratorias en el mundo actual 75

1.6.1. Políticas de control o políticas restrictivas que vinculan migración con seguridad 78

1.6.2. Políticas de integración: 82

1.6.3. Políticas con énfasis en la relación entre migración y crecimiento económico. .. 84

1.6.4. Políticas que vinculan la migración con los Derechos Humanos. 85

Capítulo II. Características de la migración internacional en Ecuador. La realidad de la que parte la política migratoria en el año 2007 89

2.1. Ecuador como país de origen 93

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.1.1. Velocidad de los flujos 98
2.1.2. Nuevos destinos 99
2.1.3. Redes migratorias 103
2.1.4. Perfil de las personas migrantes 104
2.1.5. Lugares de origen 109
2.1.6. Edades, jefatura e hijos que se quedaron 110
2.1.7. Nivel Educativo 112
2.1.8. Migración y Pobreza 114
2.1.9. Remesas 115
2.1.10. Desaceleración de los flujos y retorno de personas migrantes 119
2.2 Ecuador como país de inmigración y tránsito 125
2.3 Ecuador país de Refugio 130
2.4. Principales impactos de la migración internacional para el desarrollo humano en el Ecuador 133
Capítulo III. Una nueva visión de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la transformación social y política del país 137
3.1. Una nueva concepción de sociedad y desarrollo: derechos, desarrollo humano y Buen Vivir 138
3.2. El compromiso del Estado Ecuatoriano con el desarrollo humano de las personas migrantes 142
3.3. La visión del Estado y la sociedad sobre el tema migratorio anterior al 2007 143
3.4. El plan de desarrollo humano para las migraciones 2007-2010 149
3.5. La Constitución de la República 2008: garantías y derechos para las personas migrantes y reconocimiento de la familia transnacional 156
3.6. La política migratoria y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 162
3.7. Aspectos destacados de la evolución en la visión de la política migratoria del Ecuador 2008-2013 165
3.8. El proceso de construcción de la ley de movilidad humana 168
3.9. La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 171
Capítulo IV. La ejecución de la política pública migratoria de Ecuador: 2007-2013 174
4.1. Nueva Institucionalidad 2007 -2013: La Secretaria Nacional del Migrante del Ecuador SENAMI. Misión, modelo de gestión, programas y proyectos emblemáticos 175
4.1.1. Antecedentes institucionales 176
4.1.2. Misión de SENAMI 178
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.1.3. Visión: 179
4.1.4. Modelo de Gestión 180
4.2. Programas, proyectos y acciones 2007-2013 187
4.3. Descripción de los planes y proyectos emblemáticos 190
4.3.1. Todos Somos Migrantes: Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador: 190
4.3.2. Bienvenid@s a Casa: 192
4.3.3. Programa de Atención a la Familia Transnacional (Red de Casas dentro y fuera del País): 198
4.3.4. Campaña Todos Somos Responsables: 200
4.3.5. Banca del Migrante: 201
4.3.6. Otros proyectos ejecutados por la Secretaria Nacional del Migrante con apoyo de la cooperación internacional: 203
4.3.7. Acciones afirmativa con otras instituciones del Estado 208
4.3.8. Principales logros de la ejecución política migratoria: 211
4.3.9. Cambios en la institucionalidad transformación de SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana. 221
Capítulo V. La posición de ecuatoriana en materia migratoria a nivel internacional y su incidencia en la agenda suramericana 224
5.1. La propuesta ecuatoriana en el contexto internacional 224
5.2. Ciudadanía Universal, Ciudadanía Latinoamericana y Suramericana 228
5.3. Principales avances de los esquemas de integración regional y subregional en América del Sur en materia de protección a los derechos de las personas en movilidad. 232
UNASUR. 235
MERCOSUR 237
Comunidad Andina de Naciones 239
CELAC… 242
Conferencia Suramericana de Migraciones 244
5.4. Incidencia de la propuesta de política migratoria ecuatoriana en América del sur: Del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones al Plan Andino y Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. 248
Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM) 250
Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. 252
5.5. Acuerdos bilaterales en la región 253
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

5.6. Participación de Ecuador en otros espacios Internacionales sobre Migraciones Internacionales 254
Foro Iberoamericano 254
Foro Global Sobre Migración y Desarrollo:(FGMD) 257
Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) 261
Conclusiones 266
Bibliografía 276
Anexos 289

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Siglas y Acrónimos

11-S	11 de septiembre de 2001
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANIMHE	Agenda Nacional de Igualdad para Movilidad Humana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAM	Comité Andino de Autoridades de Migración
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEBAF	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CEIEME	Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMMI	Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
CW	Consenso de Washington
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGMD	Foro Global de Migración y Desarrollo
FIBEMYD	Foro Iberoamericano Sobre Migración y Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODM	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

FORES	Proyecto fortalecimiento organizacional y construcción de redes sociales en el hecho migratorio
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
FSM	Foro Social Mundial
FSMM	Foro Social Mundial de las Migraciones
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
ILIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JEM	Proyecto Conjunto "Juventud, Empleo y Migración"
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MRL	Ministerio de Relaciones Laborables
MSP	Ministerio de Salud Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSUMI	Observatorio Suramericano sobre Migraciones
PADHM	Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones
PIB	Producto Interno Bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PNDHM	Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones
PNFPEES	Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSDHM	Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones
REDIEM	Red de oficinas de acompañamiento para la iniciativa empresarial de la persona migrante
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETEC	Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional
SIEH	Sistema Integrado de Encuestas de Hogares
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Lista de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1 Resumen de enfoques y teorías sobre migraciones 48

Tabla 2 Movimientos migratorios 1998-2000 99

Tabla 3 Emigrantes internacionales por país de residencia 2010 100

Tabla 4 Emigrantes internacionales por país de residencia y por sexo, 2001..... 106

Tabla 5 Emigrantes internacionales por país de residencia y por sexo, 2010..... 107

Tabla 6 10 Cantones con mayor porcentaje de migración respecto al total de la población 2001 109

Tabla 7 Jefatura de hogar e hijos menores de 18 años..... 111

Tabla 8 Población emigrante según nivel de instrucción y sexo, basada en encuesta de condiciones de vida INEC-SIEH 2005-2006. 113

Tabla 9 Emigración y pobreza 114

Tabla 10 Remesas por país de procedencia, 2007 – 2016, millones de USD..... 119

Tabla 11 Países de mayor deportación de ecuatorianos 2005-2011 120

Tabla 12 Ecuador, distribución porcentual de los retornados que vivían cinco años atrás en el exterior, noviembre de 2010. 123

Tabla 13 Población extranjera residente en Ecuador por país de origen y año de llegada, 2010 127

Tabla 14 Objetivos, políticas, programas y proyectos del plan nacional de desarrollo humano para las migraciones..... 152

Tabla 15 La política migratoria del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir 163

Tabla 16 Programas de la SENAMI, objetivos y contribución al PNBV. 188

Tabla 17 Fondo El Cucayo: Características y condiciones de acceso y financieras..... 197

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 18 Logros y resultados alcanzados en la implementación de los principales proyectos política pública migratoria: 2007-2013..... 214

Figuras

Figura 1 Salida de ecuatorianos 1976-1998..... 96

Figura 2 Emigración por edades según encuesta de condiciones de vida INEC-SIEH 2005-2006. 111

Figura 3 Remesas de emigrantes 1993-2007 116

Figura 4 Remesas por país de procedencia, 2007 - 2016..... 118

Figura 5 Flujo de remesas enviadas desde Ecuador al extranjero 129

Figura 6 Remesas enviadas desde Ecuador a principales países de destino. 129

Figura 7 Proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 151

Figura 8 Niveles de relacionamiento de la política migratoria. 181

Figura 9 Modelo de gestión transterritorial de la SENAMI 182

Figura 10 Modelo de gestión en el exterior 184

Figura 11 Modelo de gestión de la SENAMI a nivel nacional 186

Figura 12 Estructura de cartera del fideicomiso banca del migrante 203

Figura 13 Mapa de relacionamiento interinstitucional de la SENAMI 210

Figura 14 Servicios para personas migrantes retornadas brindadas por varias instituciones del Estado ecuatoriano a 2013. 211

Figura 15 Logos de la campaña Tod@s somos migrantes..... 265

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Resumen

Esta tesis doctoral es un estudio en profundidad y un análisis crítico de la política migratoria llevada a cabo por el Estado ecuatoriano en el periodo comprendido entre el año 2007 al 2013. La propuesta y la ejecución de estas políticas son producto de un proceso de transformación que vive Ecuador después de la irrupción de la peor crisis de su historia contemporánea, que propició la salida masiva de ecuatorianos al exterior como alternativa de vida social y colectiva. Esta transformación se realiza a la luz de una nueva visión de desarrollo, alternativa a las políticas neoliberales aplicadas en Ecuador y en América Latina en las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI, en la que se pone en el centro de las preocupaciones a las personas y no a los intereses del capital. La nueva política migratoria responde a esta visión de desarrollo y pretende garantizar los derechos de los migrantes y reconocerles el papel como actores transnacionales de desarrollo humano, en consonancia con el compromiso del nuevo gobierno y los preceptos de la Constitución de la República refrendada por el pueblo ecuatoriano en el año 2008. Para formular y ejecutar esta política se crea en 2007 una nueva institución: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) que desarrolla proyectos innovadores que pretenden ser coherentes con la apuesta política del momento.

Ecuador, en este periodo, asumió una vocería en la región Suramericana en defensa de la primacía de los derechos de las personas en movilidad y el correspondiente rechazo a todas las formas de discriminación a nivel social o institucional, logrando incorporar en la agenda regional elementos importantes de su propuesta de desarrollo humano para las migraciones.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La lógica que subyace a esta investigación es demostrar la hipótesis que sustenta este trabajo: la coherencia entre la política pública propuesta y ejecutada en estos años con la realidad del país, las demandas de las personas migrantes y su nueva visión de desarrollo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Abstract

This doctoral thesis is an in-depth study of the migration policy carried out by the Ecuadorian State between 2007 and 2013. The proposal and implementation of these policies is the result of a transformation process that Ecuador experienced after the outbreak of the worst crisis in its modern history; which led to the mass exodus of Ecuadorians abroad, as an alternative of social and collective life. This transformation is done in the light of a new vision of development, focused on the people and not the capital, as proposed by neoliberal policies implemented in Ecuador and Latin America in the last decades of the twentieth century and early twenty-first century. The new migration policy responds to this vision of development and it aims to guarantee the rights of migrants and recognize their role as transnational actors of human development. This is aligned with the commitment of the new government and the precepts of the Constitution of the Republic endorsed by the Ecuadorian citizens in 2008. In order to develop and implement this policy, the National Secretariat for Migrants (SENAMI in Spanish) was created in 2007. SENAMI's mission was to develop innovative projects that aimed to be consistent with the political commitment of that time. From then onwards, Ecuador has assumed a leading role in the South American region defending the primacy of the rights of people in mobility and rejecting all forms of discrimination at the social or institutional levels. Ecuador has successfully incorporated in the regional agenda important elements of their Human Development proposal for migration.

The hypothesis of this research is to compare the proposed and implemented public policy with the actual country´s situation, the migrants' demands, and the new vision of development.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Introducción

El presente trabajo de investigación, que inició en el programa de doctorado *América Latina en el Sistema Mundial* y que culmina en el programa *Empresa, Economía y Sociedad* de la Universidad de Alicante, describe y analiza la política migratoria de Ecuador desde el año 2007 al 2013, su relación con la realidad del país y las necesidades de las personas migrantes, la visión de la que parte esta política y la manera en la que pretende concretarse en la normativa e institucionalidad del Estado ecuatoriano. Se analiza también la incidencia de la propuesta ecuatoriana en América del Sur en estos años.

La finalidad de esta tesis doctoral es poner de manifiesto que el Estado ecuatoriano propone y desarrolla una nueva visión acerca de las migraciones internacionales y una política pública que apuesta por la integralidad y la coherencia dentro del proceso de transformación que vive el país en el período de estudio.

En los últimos años del siglo XX, Ecuador vivió una de las peores crisis de su historia, producto de la aplicación de políticas neoliberales que incrementaron la desigualdad y la pobreza en el país, y de factores coyunturales que detonaron una debacle económica social y política sin precedentes. Es en este contexto en el que se produce un éxodo masivo de ecuatorianos hacia el exterior.

El gobierno de Alianza País, liderado por Rafael Correa, llega al poder en 2007 con el compromiso de cambiar el país a la luz de un modelo de desarrollo de carácter social y humanista que busca la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Uno de los aspectos centrales de la propuesta es la recuperación del papel del Estado en la protección y la garantía de los Derechos de todos los ciudadanos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En consecuencia con ese planteamiento, se inaugura un nuevo discurso en torno al hecho migratorio y se propone la construcción de una política migratoria basada en los derechos humanos fundamentales y en los derechos específicos de las personas en movilidad, que responda a las necesidades y demandas de una gran parte de la población que se vio forzada a abandonar el país en búsqueda de condiciones de vida que Ecuador no podía ofrecer.

Esta salida masiva de ecuatorianos, que se suma a una anterior experiencia de migración internacional producida a finales de la década de los 50 del siglo XX desde el austro ecuatoriano, tiene un enorme impacto para el desarrollo humano de las personas migrantes, sus familias y para la sociedad en su conjunto, por lo que el gobierno declara la política migratoria como un asunto prioritario de Estado. Además, Ecuador se reconoce como un país de inmigración, tránsito, refugio y retorno, lo que le conduce a buscar coherencia con la garantía de derechos para todas las personas en movilidad y su valoración como actores transnacionales de desarrollo

Ecuador se aleja, a partir de esta época, de las visiones restrictivas e instrumentalistas predominantes en el mundo respecto a la migración, hace propios los avances más significativos en políticas migratorias en cuanto a protección de derechos humanos, alcanzados sobre todo en América del Sur, y pretende dar un paso adelante, al incluir la noción de desarrollo humano en la consideración de las migraciones internacionales y como eje de las políticas públicas. Reivindica la contribución de las personas migrantes en el desarrollo de los países de origen y destino y reconoce derechos inherentes a la movilidad humana que se plasman en la Constitución de la República, aprobada en Consulta popular en el año 2008.

Este estudio se enmarca en un contexto histórico en el que las migraciones internacionales adquieren importancia central a nivel mundial, coincidiendo con la irrupción de gobiernos

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

progresistas en América del Sur, una de cuyas prioridades es la integración regional y, dentro de ella, la movilidad de las personas y el respeto a sus derechos.

En el primer capítulo del trabajo se analiza la importancia de las migraciones internacionales a nivel mundial y se describen los principales enfoques y teorías que han intentado explicarlas, así como los discursos predominantes que han orientado la toma de decisiones políticas en las últimas décadas, ubicándolas dentro del debate político contemporáneo y las relaciones Norte/Sur. Se plantean algunos elementos que podrían considerarse para la construcción de una perspectiva integral sobre las migraciones internacionales, los cuales forman parte del bagaje conceptual con el que se aborda el presente trabajo de investigación y que estuvieron también, de alguna manera, presentes en el proceso de construcción de la nueva visión de las políticas migratorias en Ecuador. Se presenta además, a grandes rasgos, una tipología de las principales tendencias en políticas migratorias conocidas en la actualidad, con el fin de situar dentro de ellas la apuesta ecuatoriana y analizar posteriormente sus posibles logros y desafíos.

En el segundo capítulo se describe la realidad de la migración internacional de Ecuador, sus principales causas y su impacto en la sociedad. Se visibilizan los elementos más destacados del acontecimiento emigratorio de finales del siglo XX e inicios del XXI que llevaron a que Ecuador viviera una verdadera fuga de población, realidad que determina la necesidad de construir políticas de inclusión para las personas migrantes, sus familias, los territorios de mayores índices emigratorios, la promoción y protección de sus derechos en los lugares de destino habitual y propiciar su vínculo con el proceso de desarrollo del país. Además se esbozan, de forma general, las características del país como destino, tránsito y refugio de personas.

El tercer capítulo analiza el proceso de construcción de la nueva visión de la política migratoria ecuatoriana en los años de estudio, en un escenario de cambio social, económico y

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

político del país. Para ello, se da importancia central a documentos oficiales de Ecuador, principalmente a la Constitución de la República de 2008, que se ha convertido en un ejemplo a nivel mundial por la inclusión de la garantía de los derechos de las personas migrantes; a los Planes Nacionales de Desarrollo y Buen Vivir; al Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones propuesto por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), documento base de la política migratoria en su etapa fundacional; a la nueva Agenda Nacional de Igualdad para Movilidad Humana (ANIMHE) y la documentación generada colectivamente por el equipo de la Secretaria Nacional del Migrante, institución creada por el Gobierno Nacional para formular y ejecutar la política migratoria.

El cuarto capítulo describe y analiza la estrategia de ejecución de la política migratoria de Ecuador 2007-2013, su institucionalidad, modelo de gestión, sus programas y proyectos emblemáticos. Se señalan los cambios institucionales en torno a la ejecución de la política migratoria, lo cual implica reformulaciones significativas en la aplicación de las políticas públicas y nuevos desafíos.

El capítulo final recoge los principales elementos de la propuesta ecuatoriana para el tratamiento de las migraciones a nivel internacional en el contexto suramericano, los principios de los que parte y su apuesta por incidir en la construcción de una perspectiva común sobre el hecho migratorio a nivel regional y subregional.

En este punto, desde una perspectiva ética y metodológica se hace necesaria una aclaración, pues constituye, probablemente, el valor añadido de esta tesis doctoral: la investigación ha sido elaborada partiendo de la experiencia de la autora como Ministra de la Secretaria Nacional del Migrante de Ecuador y, por lo tanto, supone una suerte de reflexión académica y bibliográfica

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

basada en las evidencias de la propia práctica profesional y política. En este sentido, me tomo la atribución de hablar en primera persona.

La dirección de la Secretaría Nacional del Migrante durante los periodos de septiembre de 2007 a julio de 2011 y, posteriormente, de noviembre de 2012 a julio de 2013, posibilitó la incidencia directa en la construcción de la política migratoria desde los conocimientos adquiridos en la carrera académica y en la participación en diversos procesos sociales y políticos en Ecuador. Estas experiencias me condujeron a una comprensión amplia del sistema mundial actual y a ubicar la realidad migratoria dentro de esta perspectiva, permitiéndome además desarrollar una sensibilidad especial frente al hecho de la movilidad humana.

Haber liderado y participado de manera directa en el proceso de elaboración de la política pública migratoria en el periodo referido, me colocan en un lugar privilegiado para ejercer una mirada crítica, sociológica, para vincular los hechos sociales a procesos de tipo estructural e históricos, de los que a veces no tenemos capacidad de control y dominio, pues incluso las decisiones más individuales están sujetas a determinantes y fuerzas sociales que escapan a nuestro control. Esta tesis contribuye así a objetivar el contexto social, político y económico que hace posible mi posición y mi mirada, y a su vez a relativizar los posibles sesgos personales.

El haber sido alumna de personas que constan en la lista de los pensadores críticos más importantes de América Latina y el mundo contemporáneo o escuchar sus conferencias magistrales, tanto en la Maestría de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1993-1995) como en el Doctorado *América Latina en el Sistema Mundial* de la Universidad de Alicante, marcó indeleblemente mi pensamiento y acción política. Me refiero a pensadores como Bolívar Echeverría, Enrique Dussel, Manfred Max Neef, Johan Galtung, Aníbal Quijano, José María Tortosa, José Luis Coraggio, Inmanuel Wallerstein y

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Boaventura de Sousa Santos, entre los más destacados, cuyas obras fueron ampliamente debatidas en el programa de doctorado.

Paralelamente, la conciencia política sobre la realidad de la crisis generalizada que vivió Ecuador a principios de siglo, me condujo a participar, junto a compañeros de la Universidad de Cuenca-Ecuador, en diversos foros sociales y políticos. Fuimos testigos privilegiados de la formación de una nueva visión y propuestas alternativas de desarrollo, y nos involucramos en la lucha por impulsar una Asamblea Constituyente que refundara el país desde sus bases, bajo el liderazgo de Alberto Acosta, quien la presidiría más adelante. Todos estos procesos me llevaron a aceptar el inmenso reto de participar en el gobierno de Alianza País desde su inicio, como parte de un gabinete ministerial de fuerte tendencia social y humanista, presidido por Rafael Correa Delgado.

En septiembre del año 2007, cuando asumí el cargo de Ministra de la Secretaría Nacional del Migrante pasé a dirigir un equipo humano de una gran impronta ética y profesional que pretendió llevar adelante una política coherente con la apuesta de cambio profundo en el país, a través de un trabajo colectivo de servicio y aprendizaje continuo. Escuchar durante todos estos años las voces de las personas, que en diversas partes del mundo mantienen la esperanza de que su realidad sea comprendida y sus necesidades atendidas por su país de origen, pues no se sienten ciudadanos plenos en sus nuevos destinos, fue el principal motor de nuestro trabajo, que incrementó nuestra vocación por aportar en la promoción y protección de sus derechos. Adquirir consciencia de la complejidad de las vivencias migratorias de las personas y sus familias, y asistir a eventos públicos en diversos continentes, en los que se aborda el tema migratorio, generalmente desconectado con esas realidades, nos condujo a valorar la urgencia del debate sobre el papel de los estados para construir políticas públicas integrales y sostenibles, en un constante diálogo entre

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

los diferentes actores locales, nacionales e internacionales, basado en la corresponsabilidad entre origen, tránsito y destino migratorio.

Al mismo tiempo, esta proximidad y participación directa, ha significado el mayor desafío, pues, ha exigido mantener la distancia necesaria para analizar con objetividad este proceso, intentando establecer la diferencia entre la propuesta política y los discursos con las acciones concretas de política pública, así como identificar sus posibles logros, límites y desafíos. Para lograrlo he incursionado en las lecturas y análisis crítico de los trabajos que he considerado más significativos tanto en el debate actual sobre realidad y políticas migratorias en el mundo y América Latina, cuanto en los documentos que permiten contrastar la hipótesis de esta investigación y alcanzar los objetivos planteados en ella.

En todo caso, lo que pretende esta investigación es dar cuenta de una propuesta de política pública implementada en los años de estudio, a través de una institución creada para tal efecto, en un país que se ha visto marcado por el hecho migratorio en sus múltiples dimensiones, y que ha reconfigurado su realidad en las últimas décadas.

La intención no es evaluar los impactos de esta política, menos aún los cambios ocurridos en el país durante estos años: es presentar el intento de coherencia con esa realidad migratoria y con la apuesta por implementar una nueva perspectiva de desarrollo en el país, en la que las necesidades de las personas y los pueblos sean las que cuenten y no, solamente, los intereses del capital.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivos e hipótesis de la investigación

Esta tesis se ha planteado el siguiente objetivo general: describir y analizar la política migratoria de Ecuador durante los años 2007-2013 y su relación con la realidad migratoria del país, su modelo de desarrollo e institucionalidad; y, la posible influencia de esta política en la agenda suramericana.

Los objetivos específicos que se desprenden de él son:

1. Analizar la realidad migratoria de Ecuador, ubicándola en su dinámica socio-económica, política y en el contexto internacional.

2. Identificar las principales características de la política migratoria ecuatoriana en los años de estudio: visión, normativa e institucionalidad.

3. Analizar la aplicación de la política migratoria ecuatoriana del 2007 al 2013, señalando sus principales logros y desafíos.

4. Analizar las propuestas ecuatorianas de política exterior en el ámbito migratorio y su posible influencia en la agenda suramericana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El presente estudio pretende indagar la especificidad dela política migratoria ecuatoriana, con el fin de contrastar, a partir de la información disponible sobre esta materia, la siguiente hipótesis de trabajo: La política migratoria desarrollada en Ecuador en el período de estudio (2007-2013), pretende ser una respuesta al acontecimiento migratorio del país de los últimos años del siglo XX y principios del XXI, desde un enfoque de derechos y desarrollo humano. La normativa, institucionalidad y acciones públicas llevadas a cabo por el Estado ecuatoriano en estos años, han intentado ser coherentes con este propósito. Esta propuesta tuvo una importante influencia en la

política suramericana de migraciones y logró incluir en la agenda regional elementos importantes de esta nueva perspectiva.

Metodología de la investigación

En relación a la naturaleza de la temática y los objetivos perseguidos, este estudio se ha basado en una metodología de carácter descriptivo y analítico que recupera, además, elementos de la mirada cualitativa aunque no aplica sus técnicas específicas. Hace suya la labor imprescindible del investigador como herramienta principal de su quehacer dentro del sistema de relaciones sociales, y reconoce que "la investigación social se mueve en una dinámica reflexiva en la que el objeto de conocimiento siempre está determinado por la construcción realizada por el investigador, quien, a su vez, es un sujeto en proceso que se construye en prácticas sociales múltiples, entre las cuales su propia práctica de investigación social lo forma como un sujeto con sentido y sensibilidad**"** (Alonso, 2008)

La argumentación de la tesis se desarrolla a la manera de un ensayo crítico en el ámbito de las humanidades, que combina una exhaustiva investigación bibliográfica realizada sobre fuentes secundarias con información recabada en seminarios, conferencias, congresos, foros nacionales, regionales y globales, encuentros con grupos sociales vinculados al hecho migratorio dentro y fuera de Ecuador, los cuales la dotan de sentido.[1]

Según las temáticas abordadas se ha optado por determinadas fuentes secundarias en función de los propósitos de investigación:

[1]"Las fuentes escritas, en muchas ocasiones cobran sentido a partir de encuentros, congresos, seminarios, conferencias, entrevistas con informantes cualificados" Álvarez Uría Fernando, 2008 pág. 11-12

1. Enfoques y debate teórico sobre las migraciones internacionales en el sistema mundial actual y las políticas migratorias, dentro los que destacan los aportes de pensadores como: Inmanuel Wallerstein, Johan Galtung, Manfred Max Neef, Amartya Sen, José María Tortosa, Aníbal Quijano, José Luis Coraggio, Bonaventura Do Santos, Hanah Arendt, Ulrick Beck, Saskia Sassen, Stephen Castles, Alejandro Portes, Joaquín Arango, Douglas Massey, Lelio Mármora, Juan Carlos Velasco, Hollyfield J. F., entre otros. Para detectar la realidad de los flujos migratorios actuales y las tendencias de las políticas migratorias se utilizan los datos de OIM, BID, CEPAL, varios organismos pertenecientes a Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, UNFPA, PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, además de la OCDE y el Parlamento Europeo, entre los principales.

2. Proceso político y social, modelo de desarrollo y políticas migratorias en Ecuador, cuyos estudiosos más referenciados son: Rafael Correa Delgado, Alberto Acosta, José María Tortosa, Fander Falconí, Franklin y Jaques Ramírez, Gloria Camacho, Claudia Pedone, Gioconda Herrera, Antonio Palazuelos y María del Carmen Villamar, Juan Peris Mencheta, David Villamar y Susana López. Los documentos producidos por la Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores tienen particular relevancia. Para la caracterización de la realidad migratoria ecuatoriana se han utilizado las bases estadísticas del Estado, de forma directa o a través de las investigaciones y documentos institucionales citados, las más importantes son: El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Banco Central del Ecuador y Ministerio del Interior.

3. Normativa e institucionalidad del Estado ecuatoriano sobre migración y movilidad humana. Las principales fuentes consultadas son documentos oficiales del Estado

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ecuatoriano: Constitución de la República de Ecuador 2008, los Planes Nacionales de Desarrollo y Buen Vivir, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones y la Agenda Nacional de la Igualdad para la Movilidad Humana. Se utilizan también, como fuentes secundarias de gran importancia para los propósitos específicos de este estudio, los folletos institucionales y materiales administrativos o ejecutivos, informes de gestión y documentos estratégicos sobre migración y movilidad humana producidos por los equipos de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en un diálogo permanente con las organizaciones y movimientos sociales vinculados al hecho migratorio, tanto del interior del país como del exterior.

4. Relación de la política migratoria ecuatoriana con los avances realizados en América del Sur en la materia. En este punto se han considerado documentos oficiales de los Foros Regionales, Subregionales y Globales, documentos de política exterior ecuatoriana, así como diversos estudios sobre la temática. Sobresalen los documentos de: UNASUR, MERCOSUR, CAN, CEPAL y Conferencia Sudamericana de Migraciones.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La forma de relacionar estas fuentes no ha sido producto del azar ni de la mera subjetividad de la investigadora. La argumentación ha pretendido desarrollarse desde una visión integral, lo que a su vez ha permitido una línea de continuidad lógica e histórica que ha dado cuenta de la ubicación del tema de estudio dentro del contexto socio histórico global, procurando evitar discontinuidades que distorsionarían el propósito del trabajo. La lógica en el tratamiento de estos documentos, no ha sido la de su lectura aislada, al modo de un análisis de contenido, sino que ha habido una comprensión latente que obedece a la interrelación de estos textos con el contexto político, económico y social del momento. Sin

olvidar que su contexto de producción tiene detrás de sí un fuerte carga política acerca de la concepción y gestión de las migraciones internacionales.

La perspectiva trasnsdisciplinar subyacente a esta tesis doctoral no está desvinculada de la metodología utilizada y expuesta, ya que los acercamientos unidimensionales suponen más un límite que un avance en la comprensión de las dinámicas migratorias internacionales. Se ha intentado realizar un análisis de lo concreto, que es lo completo, sin perder de vista una perspectiva coherente, en la que se inscribe la realidad del caso ecuatoriano, y en donde cobra sentido el quehacer político del Estado en cuanto a las acciones llevadas a cabo en materia migratoria.

Se ha recurrido a una interpretación socio hermenéutica, desarrollada por varios autores, entre los que sobresale Luis Enrique Alonso (1998), que significa ante todo que cualquier lectura que se haga tiene que ver con los propósitos de la investigación, en suma, con la demanda social al respecto. En este mismo sentido se ha recuperado la apuesta comprensiva de Manfred Max Neff acerca de la importancia de los valores y la ética del compromiso político de las personas. Dar cuenta de un hecho social no solo radica en explicarlo, es decir relacionar las causas con los efectos, en el sentido más positivista del término, sino en sentirse parte de un proceso de transformación, en donde radica el verdadero sentido de una realidad producida históricamente.

> El resolver problemas pertenece al terreno del conocimiento y requiere un pensamiento fragmentado. En el terreno del comprender, el plantearse problemas y la resolución de problemas no tiene sentido, dado que nos manejamos con transformaciones que comienzan con y dentro de nosotros mismos. Ya no funciona aquello de que "nosotros estamos aquí, y los pobres allí, y tenemos que hacer algo para remediarlo; desarrollemos entonces una estrategia para resolver el problema". Ahora debemos decir: "somos parte de algo porque debe ser transformado porque está mal, y dado que compartimos la responsabilidad por

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> aquello que está mal, no hay nada que nos impida comenzar nuestro propio proceso de transformación". Aún si soy un investigador, debo aprender a integrarme al objeto de mi investigación. Hay, por supuesto, distintas formas de logar la integración entre el investigador y el objeto de investigación. No tiene que ser necesariamente una integración física, aunque en el caso de la investigación social, económica y a menudo cultural, debería serlo (…) En todo caso, podría agregarse que si hubiera más economistas y sociólogos "descalzos"[2], seríamos testigos de un mejoramiento en los resultados de las políticas económicas y sociales. (Max Neff, 1998, pág. 136-137).

Aunque son muchos los autores que se basan en las buenas intenciones acerca del desarrollo humano, y la bondad de abordar los asuntos sociales desde una perspectiva ética, no es menos cierto que esta pretensión se vuelve inútil si no se tiene presente que la misma elección de una metodología afecta a los resultados de la investigación. La aplicación de una metodología de tipo comprensiva ayuda a establecer lo que de humano y de ético hay en las posibilidades de transformación social. Conocer, y por tanto utilizar la explicación como única garantía de abordar el objeto de estudio, es lo mismo que fragmentarla realidad social en multitud de hechos aislados que lo despojan de sus propiedades humanas, cuando en realidad cualquier objeto sociales producto de unas relaciones sociales específicas. Explicar, exclusivamente, plantea el problema de la recomposición de aquello que se ha fragmentado, hasta eliminar el sentido, eso sí, aunque el proceso lógico-formal sea intachable. Comprender, por otra parte, y es nuestra propuesta metodológica, es analizar lo de sustantivo tiene la conducta y las relaciones humanas, las intenciones subjetivas, que aunque surgidas o determinadas a nivel macro, requieren para su comprensión de un abordaje transdisciplinar que considere cada uno de los fragmentos como parte de la totalidad. He aquí que el Desarrollo Humano, los Derechos Humanos, los Valores, la Justicia, la Libertad, la Igualdad, la Equidad, los encontramos solo si utilizamos una

[2]Cfr. Max Neff, Economía descalza, señales desde el Mundo Invisible, 1986.

aproximación científica que prime la totalidad sobre las partes, pues las conductas individuales son solo posibles dentro de marcos sociales e históricos, sin perder de vista la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas, el desarrollo de sus potencialidades y el ejercicio de sus libertades, en suma: el desarrollo a escala humana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo I. El abordaje de las migraciones internacionales en el siglo XXI

Si hacemos una enumeración de algunas de las problemáticas que están definiendo el nuevo siglo, tales como: agua, migraciones forzosas, pobreza, crisis ambientales, violencia, terrorismo, neo-imperialismo, destrucción de tejidos sociales, debemos concluir que ninguna de ellas puede ser adecuadamente abordada desde el ámbito de disciplinas individuales específicas. Se trata de desafíos claramente transdisciplinarios.

Manfred Max Neff

En este primer capítulo se presentan elementos que permiten caracterizar las migraciones internacionales contemporáneas y contextualizar el tema de estudio en el debate teórico-político actual, así como las principales tendencias de políticas migratorias vigentes, con el fin de ubicar las características de la realidad migratoria ecuatoriana en el período de análisis.

En el desarrollo de estas páginas se destacan aspectos que dan cuenta de la importancia de las migraciones internacionales en el mundo actual. De igual manera se realiza una descripción de los principales enfoques teóricos que intentan explicar las causas de los flujos migratorios y que han cobrado gran importancia, sobre todo, desde las últimas décadas del siglo anterior. Asimismo, se señalan los factores políticos y éticos que están detrás del tratamiento de los distintos aspectos de la movilidad humana en el actual sistema mundial y, se presentan algunos elementos para alimentar una nueva perspectiva sobre el abordaje y gestión de uno de los desafíos éticos y políticos más importantes de la humanidad en el siglo XXI.

Finalmente, se analizan los principales factores que determinan la toma de decisiones para las políticas públicas en materia migratoria, el papel de los estados así como las principales

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

tendencias de políticas migratorias que se aplican en la actualidad y la ubicación de la política pública ecuatoriana dentro de ellas.

1.1. Importancia de las migraciones internacionales actuales.

La migración internacional constituye, sin duda, uno de los grandes temas que preocupa a la humanidad en este momento histórico. Millones de personas se movilizan todos los días desde su lugar de origen hacia otros destinos, la gran mayoría de ellos forzados a buscar las condiciones de vida dignas que sus países no pueden ofrecerles, desplazados por la violencia o los desastres naturales que ponen en riesgo sus vidas y las de sus familias. En su travesía sufren la vulneración de sus derechos fundamentales.

La presencia de esta temática en los foros globales, agendas regionales, nacionales, en los medios de comunicación, círculos académicos, organizaciones de la sociedad civil vinculadas con derechos humanos, las asociaciones de migrantes, en la literatura contemporánea, y las manifestaciones artísticas en general, prueban la importancia de este hecho y conducen a la necesidad de su análisis y comprensión.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Si bien las motivaciones que impulsan a las personas a dejar sus lugares de origen y residir en otro país combinan elementos de orden objetivo y subjetivo, es evidente que estas se producen socialmente y obedecen a sistemas más amplios. "Las migraciones internacionales se sitúan en la intersección de diversos procesos económicos y geopolíticos que vinculan a los países implicados; no son el simple resultado de la búsqueda individual de mejores oportunidades" (Sassen, 2014, pág. 29).

Las condiciones actuales de la migración internacional son producto de las grandes paradojas de la globalización económica que, al mismo tiempo que propicia la libre circulación

del capital, obstaculiza la movilidad de las personas. A la vez que los países del Norte necesitan de trabajadores migratorios del Sur para el crecimiento de sus economías, ponen trabas al ejercicio de los derechos y al desarrollo humano de esos trabajadores. Los países que han generado los conflictos armados y crisis ambientales construyen muros para el ingreso de los seres humanos que huyen de ellas y solicitan refugio para salvar sus vidas.

La llamada "crisis migratoria mundial" de la que los medios de comunicación nos hablan permanentemente a través de historias desgarradoras sobre los dramas humanos que actualmente tienen lugar, y de las que se responsabiliza, de forma implícita o explícita solamente a los países de origen, es producto de esas contradicciones inherentes al sistema capitalista en su actual fase de expansión mundial, de las relaciones asimétricas entre el Norte y Sur del mundo, en suma de la violencia estructural que está detrás de ellas.[3]

Sin duda, las imágenes de los muros colocados por los países del centro que, a la vez necesitan de mano de obra barata o han causado conflictos de los que pretenden escapar los seres humanos de los países empobrecidos, pasarán a la historia como símbolos de la ignominia de esta era de migraciones forzadas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En efecto, históricamente, las migraciones, sus volúmenes, su direccionamiento y en general la forma en la que se desarrollan los proyectos migratorios de las personas, han sido el reflejo del mapa de necesidades y oportunidades existentes en el planeta. El mapa de inicios del

[3]La noción de violencia estructural popularizada por Johan Galtung y ampliamente desarrollada por José María Tortosa y el equipo del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante alude a las violencias que no se ven, aquellas que tienen como causa los procesos de estructuración social y que no necesitan de violencia directa para afectar las oportunidades de sobrevivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas. (Galtung 1996, Tortosa 2003, La Parra, Tortosa 2003) Para el tema específico al que nos referimos es oportuno citar a Tortosa: "la historia del sistema en que vivimos es la historia de las relaciones entre el centro y la periferia o, para ser más precisos, la historia de la violencia estructural ejercida por el centro (el norte) contra la periferia (el sur) (Tortosa, Violencias Ocultadas, 2003, pág. 103).

siglo XXI es el que ha configurado el asimétrico Sistema Mundial que, por un lado, promueve la concentración de capacidades y oportunidades en regiones y países centrales y, por el otro, multiplica la escasez y las "pobrezas"[4] en la cada vez más extendida periferia del mundo, acrecentando la brecha económica y social entre países y en el interior de ellos.

Es innegable, como anota J. C. Velasco que,

> (…) dado que la opción de salir del propio país en la mayoría de los casos resulta una opción forzada por las circunstancias (…) a causa de una distribución global no homogénea ni equitativa, existe un estrecho vínculo entre las migraciones y el injusto reparto de la riqueza a nivel mundial (Velasco, 2010, pág. 586)

Este desarrollo inequitativo y la "desigualdad exagerada" de las relaciones Norte/Sur (Castles, 2003)[5], las tendencias demográficas actuales, los conflictos armados, los desastres naturales, sumados a la expansión de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como las redes y cadenas migratorias preexistentes que establecen puentes entre los lugares de origen y destino, parecen contar entre los principales factores que estimulan la movilidad de las personas en la actualidad y sus tendencias futuras.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A pesar de que no existen estadísticas oficiales homogéneas, debido a la dificultad de cuantificar una realidad compleja y cambiante y, sobre todo por la imposibilidad de contabilizar la realidad de la migración indocumentada y los diversos tipos y situaciones de movilidad humana relacionadas con los flujos migratorios (emigración, inmigración, tránsito, desplazamiento,

[4] "Sugerimos no hablar de pobreza, sino de pobrezas. De hecho cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha, revela una pobreza humana" (Max-Neef, 1998, pág. 43)

[5] Stephen Castles, como varios otros autores recalca que el hablar de brecha Norte/Sur no expresa una configuración únicamente geográfica sino política y social. Existe una parte de Sur que está en el norte y un importante sector de Norte que está en el sur geográfico.

refugio, retorno), existen aproximaciones que demuestran la importancia de este hecho y la intensificación de sus flujos en las últimas décadas. Naciones Unidas estimó que en 2013 existían 232 millones de migrantes internacionales, a diferencia de los 175 millones registrados en 2000 y 154 millones en 1990 (Departamento de Economía y Asuntos Sociales-Naciones Unidas, 2013). Según las mismas Naciones Unidas, para 2015 habían 243.700 millones de migrantes internacionales (United Nations, Departament of Economic and Social Affairs, 2015). Así mismo, según el informe sobre tendencias globales de desplazamiento forzado emitido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en el mundo hay 65,3 millones de personas desplazadas y la mayoría de estas son personas en condición de vulnerabilidad (ACNUR, 2015, pág. 2).

Más allá de las cifras, se trata de un hecho de gran significación para el mundo contemporáneo, pues, al verse reconfigurado por las dinámicas globales actuales, ha alcanzado en las últimas décadas una dimensión mundial que antes no poseía. Esto ha determinado el desarrollo de una nueva etapa en las migraciones internacionales que involucra, no solo a aproximadamente el 3.5 por ciento de la población mundial en movimiento, sino a las sociedades en su conjunto, tanto las de origen como las de destino, y tránsito migratorio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Resulta indiscutible que la intensa, heterogénea y polémica movilidad humana en el siglo XXI es producto de los vertiginosos cambios económicos de la actual fase del sistema mundial y, a la vez, es una fuerza que la transforma, pues los procesos sociales, políticos y culturales transnacionales vinculados a las dinámicas de movilidad que hoy tienen lugar, adquieren cada vez más impacto y relevancia en todos los escenarios de la sociedad.

> La movilidad de millones de personas ha sido destacada como uno de los hechos más visibles de la actual fase de la globalización económica, y como uno de los desafíos éticos

> y políticos más importantes de nuestro tiempo. Su incidencia como temática particularizada en las agendas nacionales, regionales e internacionales, ha conocido un auge sin precedentes en el último decenio, y ello, a pesar de que la actual fase emigratoria mundial, segunda en nuestra era, no ha sido la de mayor magnitud en términos relativos al volumen de la población mundial (Peris Mencheta Barrio, 2009, pág. 189)

Este nuevo momento, reconocido por algunos autores como la "nueva era de las migraciones internacionales" (Arango, 2003) que inicia en el último tercio del siglo XX, se caracteriza por cambios fundamentalmente cualitativos con respecto a la anterior fase migratoria de la época moderna, desarrollada entre 1850 y 1913 y vinculada a los procesos de colonización en el mundo que, por lo tanto, se originaron en su mayoría en Europa y se dirigieron a América, Asia y Oceanía.

La composición de los flujos migratorios actuales es más heterogénea, tanto en lo que respecta a las procedencias de los migrantes como a sus características personales. La tendencia fundamental es un incremento de la migración de Sur a Norte. Asia, África y América Latina han reemplazado a Europa como principales regiones de origen.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Los patrones contemporáneos de migración son más extensivos geográficamente pero menos intensos que en las grandes migraciones globales de la era moderna y en ello, además de la composición de género, radica su característica fundamental, afirma Garrido (2004) quien concluye: "En definitiva las migraciones han mutado sustancialmente y creemos que el cambio radical se encuentra en el paso de unas migraciones intensivas a migraciones extensivas, es decir ya no solo es la intensidad con la que se producen las migraciones, sino que los puntos de partida se han multiplicado exponencialmente" (Garrido Ferradanes, 2004, pág. 18).

Según el informe sobre las migraciones en el mundo, emitido en 2015 por la OIM, más del 50 por ciento de los migrantes internacionales tienden a concentrar su residencia en países

altamente urbanizados y con altos niveles de ingresos. Los diez principales son: Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Alemania, España, Francia, Reino Unido, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y la Federación de Rusia

Asimismo, el informe de la OIM muestra que las ciudades "globales" o "mundiales" como Londres, Nueva York, Tokio y Hong Kong, que se constituyen como núcleos del sistema económico global por sus vinculaciones con los mercados financieros internacionales y las empresas multinacionales, son también un importante imán para los migrantes; de ahí que se estima que alrededor del 19 por ciento de la población de estas "ciudades globales", ha nacido en el extranjero[6].

El estudio International Migration Policies del departamento de asuntos económicos y sociales de Naciones Unidas ratifica el hecho del crecimiento de la migración Sur/ Norte cuando expone que entre 1990 y 2013 la población de migrantes nacidos en el Sur global y que residen en el norte global se ha duplicado. Al mismo tiempo destaca que las migraciones Sur - Sur también han aumentado considerablemente, mientras que la de la Norte/Sur se han mantenido bajas. (United Nations. Economic & Social Affairs, 2013, pág. 5)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Manuel Pajares refuerza los argumentos aquí expuestos cuando afirma:

> La tendencia es que los países del primer mundo reciben una proporción cada vez mayor de inmigrantes. Y es una tendencia que se está consolidando y afectando muy directamente a Europa: Naciones Unidas también informa de que los tres países del mundo que mayor número de inmigrantes han recibido en los últimos 15 años son EEUU (unos 15 millones), Alemania (unos 4 millones) y España (unos 4 millones).
> Este aumento de las migraciones hacia Europa y, en general, hacia el mundo más desarrollado se debe, básicamente, a dos motivos: el primero es el aumento de las desigualdades a escala planetaria y el empeoramiento de la situación en muchos de los países en desarrollo, y el segundo es la demanda de mano de obra que plantean los países desarrollados. Sobre el aumento de las desigualdades hay amplia información que indica

[6] El concepto de Ciudad Global ha sido propuesto y desarrollado por Saskia Sassen, (cf. Sassen 2003)

> que la distancia entre el producto interior bruto (PIB) entre las partes más ricas y más pobres del mundo no ha dejado de incrementarse; pero además, ha de tenerse en cuenta que entre los países con bajos ingresos una parte de ellos ha quedado especialmente distanciada del resto. Dicho de otra forma, la necesidad de emigrar para encontrar una forma de vida diga se ha incrementado en muchas partes del mundo. (Pajares, 2006)

La feminización de las migraciones es otro de los aspectos que destaca en esta nueva etapa. Las mujeres representan casi la mitad del total de migrantes internacionales (Departamento de Economía y Asuntos Sociales-Naciones Unidas, 2013) y en la actualidad muchas de ellas son las primeras de la familia en emigrar, lo que adquiere una especial significación por sus implicaciones en los cambios familiares, en las redes migratorias generadas para facilitar reunificación familiar y otros ámbitos productivos y reproductivos con importantes impactos sobre el desarrollo humano, local, regional, nacional y transnacional.

Otra particularidad es que las migraciones en la actualidad se efectúan en el contexto del gran desarrollo y penetración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, situación que, además de facilitar los desplazamientos de las personas, contribuye a la fuerte mediatización del hecho migratorio y sus efectos. El abaratamiento del costo de transporte aéreo y todo el negocio de las agencias de viajes constituye otra novedad frente a las anteriores migraciones.

> La globalización crea fuertes razones para mudarse. Los medios de comunicación globales transmiten imágenes idealizadas de los estilos de vida del primer mundo a las poblaciones más pobres. Las comunicaciones electrónicas facilitan la diseminación de conocimiento sobre rutas de migración y oportunidades de trabajo. Los viajes a lugares lejanos se han vuelto mucho más baratos y accesibles que en el pasado. (Castles, 2006, pág. 44)

El "sueño americano" y las nuevas posibilidades laborales en Europa, constituyen elementos con un fuerte efecto de atracción para las personas que aspiran a tener mejores

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

condiciones de vida que las que les brindan sus países de origen. Las redes familiares y de amigos han contribuido a fortalecer esas imágenes y acrecentar las expectativas y motivaciones de viaje.

Relacionado con lo anterior, cabe señalar la importancia de las comunidades transnacionales que se han generado por las facilidades de movimiento y ligadas en gran parte al reconocimiento de doble nacionalidad o doble ciudadanía en varios países, que ha permitido que muchas personas desarrollen su vida simultáneamente en dos lugares distantes y se generen procesos culturales económicos y sociales de doble vía, con fuertes impactos en las comunidades de origen y destino. El papel de las remesas monetarias destaca en este contexto.

A la par del aumento de las migraciones forzadas por la desigualdad en el mundo, han aumentado los controles migratorios, con el consecuente crecimiento de la migración indocumentada y la proliferación de mafias que trafican con las personas.

Alrededor de los controles migratorios se ha desarrollado una verdadera "industria del control"[7], que mueve millonarias cantidades de dinero en el mundo y se especializa en la creación de mecanismos para impedir la entrada de las mayorías en los países del Norte del mundo al mismo tiempo que dejan pequeñas puertas abiertas para el ingreso de algunos "elegidos" que en su mayoría tampoco gozarán de todos los derechos ciudadanos en esos países, pero son indispensables para el desarrollo de actividades que la demanda laboral exige, con costos mucho menores a los de la población local.

Para el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se refiere a esta temática en los siguientes términos:

[7]Cf (Castles & Miller, 2007)

> Estos condicionantes potencian los riesgos que deben enfrentar los migrantes, que se materializan, por un lado, en la irregularidad a la que deben someterse a causa de las rigideces institucionales para ingresar y permanecer en los países de destino y, por el otro, en la desprotección extrema que enfrentan los trabajadores migrantes indocumentados. La irregularidad es alimentada por la operación de mafias que trafican y tratan personas. Además, se suma a la vulnerabilidad de los trabajadores indocumentados aquella que afecta a los trabajadores migrantes regulares, quienes acceden a mecanismos de integración muy débiles, son objeto de discriminación (en especial las mujeres) y suelen ser centro de brotes de xenofobia. (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2005, pág. 14)

La importancia del hecho migratorio viene acompañada de un discurso que ocupa un lugar central en la agenda pública internacional tanto en instancias multilaterales como en espacios regionales, bilaterales y nacionales. Los principales países receptores (el Norte) con la complicidad de los medios de comunicación, han marcado ese discurso con la visión de que la migración es una de las principales amenazas a la seguridad mundial y abogan por el cierre de fronteras para las personas en movilidad, ocultando la violencia estructural que está detrás de los flujos migratorios.

> En la actualidad, los inmigrantes aparecen como forasteros amenazadores que llaman a las puertas, las echan abajo o las cruzan a hurtadillas para entrar en sociedades que son más ricas que aquellas de las que proceden. Los países receptores de la inmigración actúan como si no formaran parte del proceso, pero, son parte de él (…) Parte del problema de entender la inmigración es reconocer cómo, por qué y cuándo los gobiernos, los actores económicos, los medios de comunicación y la población en general de los países muy desarrollados participan en el proceso de inmigración (…) El derecho internacional, la política y el discurso cotidiano sobre inmigrantes y refugiados han perdido contacto con las realidades políticas y económicas que originan su existencia. (Sassen, 2014, pág. 29)

En contraposición a este discurso, y a las prácticas discriminatorias y de violación de derechos de las personas en movilidad que se desprenden de él, se ha desarrollado, sobre todo en los países de origen de migración (el Sur), y al interior de los movimientos sociales y políticos críticos al sistema, propuestas que enarbolan los Derechos Humanos de las personas migrantes y que los colocan en el centro de los debates teóricos, éticos y políticos, desde esta perspectiva. En todos los continentes, regiones y países se escuchan las voces de la sociedad civil, denunciando

Universidad de Alicante

los atropellos a los derechos de los inmigrantes y las injustas políticas que implementan los Estados, así como la falta de acción de los organismos internacionales. Hoy la lucha por los derechos de los migrantes resulta, en ocasiones, sinónimo de lucha por los Derechos Humanos en el mundo.

La creación del Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) como foro temático especializado del Foro Social Mundial (FSM) creado en Porto Alegre (2001), es una clara muestra de la importancia de este hecho para los movimientos anti sistémicos que luchan por un "Mundo en que quepan todos los mundos". Este Foro aglutina a movimientos sociales, redes, ONG'sy otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen a la globalización neoliberal y a la restricción del reconocimiento de la ciudadanía y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes, desplazadas, refugiadas y apátridas.

Para alcanzar una mejor comprensión de este hecho y su abordaje, en los siguientes puntos se presenta una descripción y análisis de los diferentes intentos de explicación teórica y los discursos prevalecientes en el terreno de las migraciones internacionales, así como las principales tendencias de las políticas migratorias que se derivan de estos últimos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2. Principales enfoques teóricos sobre migraciones internacionales

La importancia de la realidad migratoria en nuestros días se refleja también, y de modo particular, en el mundo académico de donde han surgido múltiples intentos explicativos y algunas teorías que cobran creciente importancia después de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, a partir de las tres últimas décadas del siglo anterior.

A pesar de que este trabajo de investigación no pretende hacer un análisis exhaustivo de las teorías y enfoques sobre migraciones internacionales, se presenta en este punto un recorrido

sobre las consideradas de mayor relevancia, incluyendo perspectivas nuevas relacionadas con otras disciplinas.

En la Tabla 1 se describen los núcleos explicativos sobre las migraciones internacionales de las principales teorías y enfoques provenientes sobre todo del ámbito de la Economía y Sociología y posteriormente se incluye un análisis de sus características centrales tomando como base los estudios de investigadores contemporáneos sobre la temática.

Tabla 1 Resumen de enfoques y teorías sobre migraciones

TEORÍA/ ENFOQUES		PRINCIPAL EXPONENTEY AÑO DE TEORÍA	NÚCLEO EXPLICATIVO
NEOCLÁSICA		Precursores de las teorías neoclásicas: Ernest-George Ravestein 1885-1889 William Thomas y Florian Znaniecki 1918-1920	Precedentes de la reflexión científica sobre las migraciones
	Nivel Macroeconómico	Ranis y Fei 1961	La migración internacional es causada por las diferencias geográficas entre oferta y demanda laboral
	Nivel Microeconómico	Todaro 1976 Sjaastad 1962	Las migraciones son el resultado de decisiones individuales relacionadas con la demanda laboral
Desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo		W. Arthur Lewis 1952	Existencia de una diferencia en el valor de los salarios entre sector moderno y tradicional de la economía.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Teoría de la Dependencia	Singer 1973 Andrés Gunder Frank, Fernando Enrique Cardoso Enzo Falleto	El origen de las migraciones laborales se encuentra en relaciones desequilibradas y asimétricas entre países industrializados y agrícolas
La nueva economía de las migraciones laborales	Oded Stark 1991	La familia (no el individuo) es la base de las decisiones migratorias
Mercados duales de trabajo	Michael Piore 1979	La migración internacional obedece a la demanda permanente de mano de obra por países industrializados.
Teoría del sistema mundial	Immanuel Wallerstein 1974 Alejandro Portes 1981 Saskia Sassen 1988	Las migraciones obedecen a los desequilibrios generados por la incursión del capitalismo en los países menos desarrollados.
Las redes migratorias	Douglas Massey 1987	Las redes que se crean en los procesos migratorios tienen influencia en la direccionalidad y periodización de los flujos y en la selección de los migrantes. Explican sus características y continuidades.
Análisis de sistemas aplicado a las migraciones	Kritz, Lim, Zlotnik1992	Los sistemas migratorios son espacios definidos por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores, con unas regiones de origen.
La causación acumulativa	Gunnar Myrdal Douglas Massey 1998	Las migraciones son un fenómeno auto sostenido y autoperpetuador.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

OTROS ENFOQUES TEÓRICOS ACTUALES

Teoría estructural del imperialismo		J. Galtung 1995	La migración internacional tiene como causa el aumento de la brecha en las desigualdades entre países del centro y la periferia.
	Enfoque transnacional	Glick Schiller y Blanc-Szaton 1992	La globalización, los avances en las comunicaciones, transportes y tecnología, construyen espacios transnacionales en los cuales los migrantes mantienen unidas las sociedades de origen y destino.
	Enfoque sobre Inmigración y Emigración	A. Sayad 1992	La migración es un hecho social total con dos dimensiones: diacrónica y sincrónica estableciéndose una relación dialéctica entre estas

Fuentes: (D. Massey, 1993); (Masanet Ripoll, 2008); (García Abad, 2003); (Pardo Montaño, 2015); (Guerra, 2010);(Arango, 2003). Elaboración propia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.1. Teorías neoclásicas.

Según anota Joaquín Arango (2003) en su estudio crítico sobre los enfoques de las migraciones internacionales:

> Inevitablemente cualquier revisión del repertorio de explicaciones teóricas disponibles acerca de las migraciones debe comenzar por la neoclásica. Y ello por dos razones: porque sin duda es la más influyente de las producidas hasta la fecha, la que más adeptos tiene, además de ser la más antigua de las existentes, de alguna forma vigentes en la actualidad. De hecho, puede decirse que es la primera teoría merecedora de tal nombre. (Arango, 2003, pág. 2)

Es una aplicación del paradigma neoclásico al terreno de las migraciones, basado en principios tan conocidos como la elección racional, la maximización de la utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales. El precursor de estas teorías es Ernest-George Ravenstein. Un paradigma tan versátil, que ha sido aplicado a múltiples dimensiones del comportamiento humano y cuya influencia se traslapa de la economía a las demás ciencias sociales, no podía dejar de extenderse a las migraciones, a las que parece adecuarse de manera natural. (Arango, 2003, pág. 3)

En términos generales, esta teoría expone que la migración es causada por las diferencias geográficas en relación con la oferta y la demanda laboral, pero algunas variantes van más allá.

> Para los autores de esta escuela en principio, el origen de la migración internacional es de carácter económico y han de buscarse sus causas en la diferencia salarial entre países, viéndose reflejados en el nivel de ingresos como también en las disparidades de bienestar social. (Gómez Walteros, 2010, pág. 92)

La teoría neoclásica propone explicaciones a nivel macro y microeconómico. A nivel macroeconómico, las migraciones son explicadas como el resultado de grandes leyes económicas, generales e impersonales y concebidas como un mecanismo de equilibrio. “El análisis gira en torno al rol de las migraciones en el mercado de trabajo y sobre su impacto, tanto para las zonas de origen como de destino” (García Abad, 2003, pág. 335).

Según esta propuesta teórica, las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y del trabajo. Arango (2003, pág. 3) la sintetiza con claridad al señalar que: "en algunos países o regiones, el factor trabajo es escaso en relación con el capital y, por consiguiente, su precio es elevado, mientras que en otros ocurre lo contrario". En el mismo sentido se refiere Massey (1993) al señalar que según la teoría neoclásica las diferencias

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

salariales son las que provocan el desplazamiento de los trabajadores desde los países de salarios bajos hacia aquellos de salarios altos.

La explicación a nivel microeconómico, según Arango que remite a Todaro, plantea que "las migraciones son el resultado de decisiones individuales, tomadas por actores racionales que buscan aumentar su bienestar al trasladarse a lugares donde la recompensa por su trabajo es mayor que la que obtienen en su país, en una medida lo suficientemente alta como para compensar los costes tangibles e intangibles que se derivan del desplazamiento" (Arango, 2003, pág. 4). La migración sería, entonces, un acto individual, espontáneo y voluntario resultado de un cálculo costo-beneficio.

Todos los estudios coinciden en que esta teoría ha sido de las más influyentes en las Ciencias Sociales y también la inspiración de políticas migratorias, fundamentalmente desde el último tercio del siglo XX. Así lo reconoce D. Massey (1993) quien afirma que el modelo macroeconómico neoclásico también ha marcado profundamente el pensamiento público.

Con seguridad esta es una de las razones por las que las políticas migratorias internacionales han evitado estudiar las causas sistémicas y estructurales de la migraciones y han dejado en el ámbito privado (el mercado) la resolución de los problemas, culpabilizando a los países de origen por el éxodo de sus ciudadanos y dejando para los países de destino y tránsito el papel de controlar los efectos negativos del movimiento de personas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.2. La Teoría de la Dependencia

Aplica la teoría marxista al estudio de las migraciones, postulando que con el devenir del capitalismo se genera un orden mundial en el que existe un núcleo de países industrializados frente a una periferia compuesta por países con sistemas de producción predominantemente agrícola, estableciéndose así relaciones asimétricas entre estos, pues el nivel de desarrollo de los primeros

implica la explotación de los segundos. Para esta teoría, la migración sería un mecanismo de redistribución de la población en torno a las actividades económicas. Es decir, el origen de las migraciones se encuentra en el devenir histórico y modo de producción de las sociedades que establecen relaciones asimétricas y, como consecuencia de esto, se presentan desajustes en la demanda de mano de obra entre las sociedades industrializadas y las demás, con lo cual se genera la migración como una estrategia de equilibrio. (Masanet Ripoll, 2008)

1.2.3. Nueva teoría económica de la migración laboral o el enfoque de la estrategia familiar

Esta teoría, cuyo principal exponente es Oded Stark, emana de la misma teoría neoclásica y constituye una variante de ella, ha causado un fuerte impacto en los estudios migratorios, incorporando la noción de familia como base de las decisiones migratorias. La migración sería, según esta perspectiva, una estrategia familiar orientada, no tanto a maximizar los ingresos como a diversificar sus fuentes, debido a problemas de económicos en los lugares de origen.

> Las decisiones de la migración no se determinan por resoluciones de carácter individual, sino por unidades más amplias de lazos parentales —típicamente familias u hogares—, en los que los individuos actúan colectivamente para maximizar las expectativas de renta y también para minimizar riesgos y rebajar las constricciones asociadas a las insuficiencias de una variedad de mercados, distintos al mercado de trabajo (Massey, 1993, pág. 442).

El fundamento de esta teoría es que los vínculos familiares son los determinantes de las decisiones de emigrar, ya que la emigración es una estrategia en la obtención de ingresos para cubrir los gastos de la familia y poder garantizarles una mejor calidad de vida, bienestar y prosperidad. Es en este núcleo en el que se decide cuáles son los miembros de la familia que se desplazan y, por lo tanto, también los tiempos del proyecto migratorio familiar (Gómez Walteros, 2010). Las redes familiares facilitan además la inserción de los miembros de la familia en destino

y promueven migraciones posteriores, influyendo de esa manera en la configuración de los mercados de trabajo en el destino (García Abad, 2003)

Esta teoría tampoco aporta para un análisis sistémico, estructural ni interdisciplinario de las migraciones internacionales, pues no desplaza la problematización hacia las causas de la emigración económica forzada, ni trasciende el punto de vista de la decisión racional para mejorar la economía familiar, es decir, postula que la decisión se produce en la familia, por temas de oferta y demanda en el mercado laboral, por problemas casi *naturales* de la dinámica económica, sin embargo, reduce la preponderancia que otorga la teoría neoclásica a las diferencias salariales y dirige su mirada hacia el papel decisivo de las familias en la estrategia migratoria, a las remesas y la compleja interdependencia entre los migrantes y el contexto que genera la migración.

1.2.4. Teoría del mercado dual.

Esta teoría impulsada por Piore incluye un nuevo elemento en la consideración de las migraciones internacionales. Ya no son las motivaciones individuales o familiares las que determinan las decisiones de los migrantes, sino que estas "se producen por la demanda intrínseca de las sociedades industriales modernas, siendo los factores de atracción, y no los de expulsión, los que generan las migraciones" (García Abad, 2003, pág. 337).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De acuerdo con esta teoría, la migración internacional se debe a una permanente demanda de mano de obra de los países desarrollados económicamente que producen una segmentación de los mercados de trabajo.

> La demanda permanente de mano de obra extranjera se debe a que los trabajadores de las sociedades industrializadas no quieren realizar ciertas actividades por ser mal remuneradas, inestables, peligrosas, no cualificadas, degradantes, tienen poco prestigio y denotan una posición social baja, no motivan y ofrecen nulas posibilidades de ascenso.(Gómez Walteros, 2010, pág. 94)

Sin salirse del análisis económico, añade algo importante y es justamente el de incluir el factor atracción en el estudio de las migraciones laborales. Al respecto, Arango afirma:

> El valor de la teoría de los mercados de trabajo duales no consiste, fundamentalmente, en proporcionar una explicación general de las causas de las migraciones transfronterizas, sino, más bien, en poner de relieve un factor importante para que estas se produzcan a nivel internacional: la demanda estructural de mano de obra, que es inherente al ordenamiento económico de las sociedades avanzadas contemporáneas. (Arango, 2003, pág. 15)

1.2.5. Teoría del sistema mundial.

Esta teoría se basa en la noción de un *moderno sistema- mundo* acuñada por Wallerstein (1974), quien sostiene la tesis de la existencia de un sistema mundial de predomino europeo, que está compuesto de tres esferas: centro (sociedades que tiene una posición dominante en la economía mundial), periferia (sociedades de economía prevalentemente agrícola y productora de materia prima) y semiperiferia (sociedades que mantienen una relación dependiente con el centro). Wallerstein sostiene, además, que la lógica de este sistema es la incesante acumulación de capital que lleva al mundo a un desarrollo desigual.

Desde la visión de la Teoría del Sistema Mundial, la migración es concebida como consecuencia de la globalización económica y la transnacionalización de los mercados. La existencia de un sistema mundial desigual, basado en relaciones asimétricas entre países y al interior de ellos, determina el movimiento de personas de los países periféricos y semiperiféricos a los países centrales. Alrededor de la teoría del sistema mundo de Wallerstein se han desarrollado importantes aportes que permiten la comprensión de las causas de la migración internacional en la época actual desde una perspectiva sistémica y política como es el caso de Portes y Walton (1981), Petras (1981), Castells (1989), y Sassen (1988), (1991) (2003)

En este sentido, la hegemonía de los países del centro capitalista sobre la periferia es productora de las migraciones internacionales forzadas derivadas de la lógica de expansión del

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

sistema capitalista. Los trabajadores de la periferia se dirigen hacia los centros para ejercer como mano de obra barata en sectores que buscan mantener o aumentar sus beneficios. “La teoría de los sistemas mundiales explica, entonces, que la migración es producto de la dominación de las regiones céntricas sobre las periféricas, lo que da como resultado mayor desigualdad” (Pardo Montaño, 2015, pág. 42)

La migración es, pues, una consecuencia natural de los trastornos y dislocaciones que inevitablemente acontecen en el proceso de desarrollo del capitalismo.

> Como el capitalismo se ha expandido de su núcleo en Europa Occidental, Norte América, Oceanía y Japón, a lo largo y ancho del globo y por gran parte de la población mundial incorporándola al mercado mundial económico; y como las tierras, materias primas, y mano de obra de las regiones periféricas han quedado bajo la influencia y control del mercado; ello ha generado los inevitables flujos migratorios, algunos de los cuáles siempre se han desplazado al exterior.(D. Massey, 1993, pág. 454)

Una variante importante de la Teoría del Sistema Mundial aplicada al estudio de la migraciones es el enfoque de las ciudades globales, desarrollado por Saskia Sassen (2003), quien contribuye con una nueva dimensión importante: la atracción de los países de destino a través de la expansión de patrones culturales globales que se reproducen en las grandes ciudades y se contagian socialmente en esta etapa del capitalismo global.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.6. Teoría de Redes Migratorias.

Esta teoría propuesta por Taylor (1986)constituye un importante aporte en el estudio de la migración internacional, al encontrar elementos de reproducción propia de la dinámica migratoria que permiten determinar ciertos comportamientos que no podrían explicarse únicamente a través de factores estructurales o generales de los procesos en origen y destino**.** La cooperación entre las redes que surgen de determinados procesos migratorios se basa en la cooperación, en la confianza, lo que puede reducir costes y disminuir amenazas.

> La teoría de las redes parte del descubrimiento de la existencia de cadenas migratorias, invisibles redes que se tejen entre familiares, amigos y paisanos y entre los orígenes y los destinos, que tienen una gran influencia en la direccionalidad y periodización de las migraciones, así como en la selección de los migrantes. Estas teorías surgen no tanto con el objetivo de buscar las causas, sino para intentar explicar la existencia de ciertas características y continuidades en los flujos migratorios, flujos que parecen a veces tener vida propia y continuar aún cuando las causas que iniciaron dicha emigración hayan ya desaparecido. (García Abad, 2003, pág. 346)

De hecho, como afirma Arango:

> Las redes migratorias pueden definirse como conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o a candidatos a la emigración con parientes, amigos o compatriotas, ya sea en el país de origen o en el de destino. Las redes transmiten información, proporcionan ayuda económica o alojamiento y prestan apoyo a los migrantes de distintas formas. (Arango, 2003, pág. 19)

Además, el papel fundamental que por lo general han desempeñado las redes en las corrientes migratorias se ve reforzado en nuestros días, en un mundo en el que la circulación está fuertemente restringida. Los motivos son, por un lado, que en muchos países la reunificación familiar nutre, en medidas muy importantes, los flujos migratorios; por otro, que la importancia de las redes sociales es tanto mayor cuanto mayores sean las dificultades para acceder a los países receptores, por su virtualidad de reducir los costes y riesgos de la migración, incluido el que representa la incertidumbre. Así mismo, Arango afirma que son estas redes el principal mecanismo que hace de la migración un fenómeno que se perpetúa a sí mismo. (Arango, 2003, pág. 20)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.7. Teoría de acumulación causal.

Uno de los exponentes de esta teoría es Douglas Massey, quien afirma que

> La causalidad es acumulativa en cada uno de esos actos migratorios que alteran el contexto social del que parten las decisiones de migración ulterior, típicamente son las vías que hacen aumentar la probabilidad de un desplazamiento adicional. Hasta el momento, la ciencia social ha discutido sobre seis factores socioeconómicos que se ven afectados potencialmente por la migración en el modelo acumulativo: la distribución de los ingresos, la distribución de la tierra, la organización de la agricultura, la cultura, la distribución

> regional del capital humano, y la significación social del trabajo. (D. Massey, 1993, pág. 462)

Al valorar la contribución de esta teoría, algunos autores plantean que el aporte radica, además de en el reconocimiento de la multicausalidad en la toma de decisiones sobre el proyecto migratorio, en el reconocimiento de las dinámicas propias que adquieren los flujos migratorios. "La teoría de la causalidad acumulada propone que la migración internacional es un fenómeno que con el tiempo tiende a sostenerse a sí mismo, generando movimientos adicionales" (Pardo Montaño, 2015, pág. 43)

1.2.8. Teoría estructural del imperialismo.

De acuerdo con esta teoría, el origen de las migraciones se encuentra en las relaciones entre los países del centro y la periferia, más específicamente en la esfera de la división internacional del trabajo. Según la Teoría estructural del imperialismo, la periferia (desde la época de la colonia) provee al centro de materias primas que este transforma en productos manufacturados para la exportación a los países periféricos. Las brechas y desigualdades generadas por esta forma de producción provocan procesos migratorios. (Masanet Ripoll, 2008)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.9. El Transnacionalismo.

El Transnacionalismo es un enfoque teórico relativamente nuevo dentro del campo de estudio de las migraciones internacionales, pero ha logrado una importante significación y ha inspirado varios estudios y debates en la actualidad. Relacionado con los enfoques anteriores, la migración, vista desde este punto de vista, involucra a personas que intercambian bienes materiales y culturales, ideas y subjetividades.

> Esta perspectiva resulta de mayor interés cuando se está trabajando en comunidades pequeñas con prácticas menos abarcadoras, ya que de esta manera se pueden incorporar como practicas transnacionales tanto las actividades económicas a gran escala como las

> personas que viajan regularmente e incluso venden mercancías en el origen y el destino, o bien, a aquellos que regresan a sus lugares de origen a celebrar las fiestas del pueblo y a quienes las celebran en el destino, entre otras tantas actividades producto de la migración internacional. Esto, además, permite diferenciar tipos de actividades (económicas, políticas, simbólicas, etcétera), las cuales, de alguna manera, se ven reflejadas en el desarrollo de las comunidades tanto de origen como de destino. (Pardo Montaño, 2015, pág. 45)

El transnacionalismo permite distinguir las actividades internacionales de los Estados y los gobiernos, así como las de instituciones globales, respecto a los "actores privados de base" o miembros de la sociedad civil. Desde el prisma del transnacionalismo, si bien las actividades individuales de los migrantes como el envío de remesas a sus familias, la adquisición de bienes en origen o las visitas ocasionales a sus comunidades, en principio tienen consecuencias personales, cuando estas acciones se multiplican por miles entonces tienen la capacidad de modificar la situación socio-económica de los países de origen. Portes (2004). La participación en actividades transnacionales por parte de los migrantes está directamente relacionada con los procesos de inclusión en las sociedades de destino, mientras más complejo sea el proceso de inclusión, más actividades transnacionales se generan. "En tales contextos, las actividades culturales trasnacionales y las asociaciones cívicas ofrecen una fuente de consuelo contra la hostilidad externa y protegen la dignidad personal de sus amenazas."(Portes, 2004, pág. 182)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.10. Enfoque de Inmigración-Emigración.

Este enfoque teórico considera a las migraciones como un hecho social total, pues las explica desde las dimensiones diacrónica y sincrónica, es decir, desde las estructuras sociales. Para este enfoque, ciertas condiciones estructurales determinadas, en un momento especifico de la historia, generan procesos emigratorios y, consecuentemente, una particular forma de inmigración. En consecuencia, se da una relación dialéctica entre ambas dimensiones del mismo fenómeno.

1.3. Aportes para una nueva perspectiva teórica sobre de las migraciones internacionales

A pesar de la proliferación de estudios y debates científicos provenientes de varias disciplinas, las migraciones internacionales, según algunos investigadores, no han contado con un corpus teórico exclusivo y suficiente para su abordaje. Sus principales enfoques se han derivado de las teorías de desarrollo predominantes y han partido de explicaciones insuficientes y carentes de miradas que superen la dicotomía entre disciplinas y los encuadres históricos, críticos, políticos y éticos necesarios. Diversos autores destacan esta situación y la dificultad de comprender esta realidad y captar su complejidad.

> Uno de los principales problemas con que nos encontramos los investigadores de los fenómenos migratorios, es la ausencia de un corpus teórico único y global, bajo cuyos postulados alcanzar un conocimiento lo suficientemente satisfactorio de dicho fenómeno. No existe una teoría general de las migraciones, ni un modelo único para investigar dicho fenómeno, ni una metodología adecuada que abarque toda la complejidad del mismo. Al contrario, al acercarnos al estudio del fenómeno migratorio, lo primero que observamos es la existencia de una gran pluralidad teórica, de diferentes enfoques que abordan las migraciones desde marcos teóricos y perspectivas diferentes, y que resultan, al menos aparentemente, hasta contrapuestos. (García Abad, 2003, pág. 330)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De hecho, las migraciones son de difícil abordaje desde una sola disciplina, dado su carácter polifacético y multiforme, de ahí que sean resistentes a la teorización y "opacas al razonamiento teórico en general y a los modelos formales en particular", según Kingsley Davis citado por Arango. En este mismo sentido, Arango señala que "La mayor dificultad para el estudio de las migraciones reside en su extrema diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones y contextos socioeconómicos y culturales."(Arango, 2003, pág. 27)

Al contrario de los autores que claman por una teoría general, existen otros que piensan que una teoría que pretenda explicar todos los aspectos y dimensiones de la migración podría

resultar tan general que se volvería inútil como es el caso de Castles (2006) quien nos remite directamente a Portes.

El interés por la teoría (general) también tiene sus límites. Señala y argumenta Alejandro Portes:

> (…) No parece que haya ningún peligro en que pronto alguien quiera desarrollar una teoría general sobre inmigración, pero por si acaso, me gustaría argumentar que un esfuerzo de este tipo sería fútil, la razón es que las diferentes áreas que componen este campos son tan dispares que solo podrían unificarse a un nivel altamente abstracto y probablemente vacuo(…)contrariamente a gran parte del saber convencional sobre la necesidad de integrar teorías micro estructurales y macro estructurales, querría argumentar que, en el caso de la inmigración, ambos niveles no pueden llegar a fundirse (…) No podemos explicarlo todo, pero podemos explicar algunas cosas con un margen razonable de certidumbre. Un conjunto de teorías de alcance medio diseñadas para ello que se sirven del bagaje histórico y de la investigación contemporánea, parece ser la estrategia más adecuada (Portes, Sociología económica de las migraciones internacionales, 2012, págs. 72-74)

En efecto, probablemente sea necesario abandonar la pretensión de una teoría general y una metodología única que abarque todos los aspectos de la realidad migratoria a nivel micro o macro estructural y, apuntar hacia teorías de nivel medio en el ámbito migratorio con las características que propone Portes. Pero quizá, sea necesario ir más allá y buscar acercamientos teóricos transdisciplinarios y lecturas políticas que las deconstruyan, apuntando hacia la indagación de las causas y consecuencias de la migración en el actual Sistema Mundial y en cada situación concreta, considerando que detrás de las explicaciones están realidades complejas que involucran a personas, a grupos humanos y a la sociedad en su conjunto.

Una visión de esta naturaleza debería alimentarse, a más de los acercamientos propios a las teorías y enfoques más actuales sobre las migraciones internacionales, de la teoría crítica contemporánea, de aquellas propuestas teóricas que permiten abordajes más integrales, perspectivas epistemológicas transdisciplinares, que incluyan las dimensiones global, regional,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

nacional, local y humana, que cuestionen los propios paradigmas civilizatorios que sustentan el sistema actual y que, por lo tanto, replantee el papel de los Estados y de los diferentes actores en los actuales escenarios en que tiene el lugar la movilidad humana.

Se requiere pues, de visiones críticas, de sensibilidades y subjetividades diferentes para abordar de manera más integral y nunca suficiente, una temática como la que tratamos.

En este punto es importante señalar algunos aportes teóricos que se enmarcan en esta línea de pensamiento y forman parte del marco conceptual de la presente investigación. Varios de ellos fueron ampliamente discutidos con sus principales proponentes en el marco del programa de Doctorado América Latina en el Sistema Mundial, y estuvieron también presentes en los debates del proceso Constituyente del Ecuador alrededor del año 2007 y, por lo tanto, en la construcción de la nueva visión de desarrollo que integra el tema migratorio:

- La Teoría del Sistema Mundial, propuesta por Wallerstein (1974, 1980, 1989) y los diversos aportes en torno a su pensamiento, en cuanto perspectiva epistemológica y política, que permite la caracterización de *este mundo* y *sus futuros* desde un encuadre global e histórico de la crisis del sistema y de los paradigmas civilizatorios que los sustentan, a partir de la visión crítica del capitalismo que aporta el marxismo. Los estudios de Saskia Sassen, Alejandro Portes y Stephen Castles, ampliamente citados en este trabajo se desarrollan bajo este encuadre y son referentes fundamentales.
- El concepto de violencia estructural acuñado por Galtung (1969) desarrollado ampliamente por Tortosa (2003) y el equipo del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de Universidad de Alicante, que permite poner atención a la(s) violencia(s) que no se ve(n), "las contradicciones, los conflictos, las situaciones de desigualdad y pobreza, aquellas que están en el fondo de las problemáticas sociales y

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

que a menudo son invisibilizadas por quienes resultan permanentemente beneficiados por las relaciones asimétricas que éstas suponen". (Tortosa, 2003, pág. 7).

- El enfoque de Aníbal Quijano (2000) con su crítica a la "colonialidad del poder" que, impuesta a partir de la incorporación de América al sistema mundial, posibilitó la centralidad de Europa y la articulación de las formas de explotación y dominación que están en las bases mismas de la constitución de modernidad (europea) y que adquieren hoy la forma de colonialidad global. Según esta visión, alcanzar una compresión de los temas que hoy importan en el mundo, debe cuestionar de forma radical ese poder, en la forma de producción de la subjetividad y del conocimiento sobre el que se asienta (eurocentrismo).

  En sus palabras:

  > La globalización en curso es, en primer término, la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial. Uno de los ejes fundamentales de ese patrón de poder es la clasificación social de la población mundial sobre la idea de raza, una construcción mental que expresa la experiencia básica de la dominación colonial y que desde entonces permea las dimensiones más importantes del poder mundial, incluyendo su racionalidad específica, el eurocentrismo. Dicho eje tiene, pues, origen y carácter colonial, pero ha probado ser más duradero y estable que el colonialismo en cuya matriz fue establecido. Implica, en consecuencia, un elemento de colonialidad en el patrón de poder hoy mundialmente hegemónico (Quijano, 2000, pág. 246)

- La Teoría del desarrollo a Escala humana propuesta por Manfred Max Neff (1993) en cuanto Filosofía del desarrollo elaborada desde América Latina y basada en la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas y no en el crecimiento económico; La ya mencionada propuesta de la transdiciplinaridad como perspectiva ética-filosófica, cognitiva y metodológica propuesta por Max Neff que reivindica la

complementariedad de razón e intuición, que propone romper el bloqueo entre disciplinas, que reconoce la centralidad de la vida y la importancia de los valores éticos y políticos de las personas, partiendo de la complejidad de las problemáticas humanas y sociales, procesos de transformación de los que el sujeto forma parte. "La diferencia entre comprender y saber radica, fundamentalmente, en sentirse parte de los procesos de la vida, en mirarlos desde dentro o, en mirarlos desde fuera" (Max Neff, 2004).

- La concepción del desarrollo a escala humana de Max Neef sumada a la comprensión del desarrollo como "expansión de las libertades reales de que disfruten los individuos" teorizada por Amartya Sen (2000) constituyen referencias teóricas fundamentales. Su influencia en la construcción de la nueva visión del modelo de sociedad que el Ecuador se plantea, está claramente presente en el concepto de Buen Vivir, que resume y explica la principal apuesta ecuatoriana en su proceso de transformación, así como en la formulación de sus políticas.
- Desde la perspectiva filosófica, los planteamientos de Hannah Arendt (1951) ponen en evidencia las contradicciones del Estado nación actual y proveen de elementos sustanciales para la defensa de los Derechos. "El derecho a tener derechos o el derecho de todo individuo de pertenecer a la humanidad, debería ser garantizado por la humanidad misma" es casi una sentencia que tiene implicaciones filosóficas, éticas, políticas y jurídicas indispensables para pensar y actuar como parte de la humanidad frente al hecho migratorio y que debe ser actualizada desde la perspectiva de la justicia global, ligada a la defensa de los Derechos Humanos y la libre circulación de las personas en el mundo. En este esfuerzo deben ser considerados los aportes de Seyla Benhabib, (2004) y los recientes trabajos de J.C Velasco (2010) (2016), tanto para el

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

abordaje de las migraciones internacionales como para el tratamiento de las políticas destinadas a gestionarlas, desde la óptica de la paradoja existente entre las políticas de los estados nacionales que pretender preservar su "soberanía" y la necesaria mirada global de la justicia y los Derechos Humanos.

- Complementa esta visión desde una “epistemología del Sur” la propuesta de Bonaventura do Santos con sus reflexiones acerca de que las reconstrucciones teóricas deben ser mucho más exigentes e innovadoras y la práctica social más creativa, más compleja, menos dogmática, epistemológicamente más tolerante frente a los varios conocimientos parciales y locales y a los varios sentidos comunes en ella implicados, para conseguir un sentido común emancipador, una concepción intercultural emancipadora de los Derechos Humanos (Santos, 2003)
- La llamada economía social del trabajo propuesta por José Luis Coraggio (1999), desarrollada a partir de experiencias y discursos que provienen desde realidades locales de América Latina, se articula en torno a una idea fuerza muy relevante para los propósitos de este trabajo: hay que buscar las claves de otra economía en las experiencias de la economía popular, aquella que no esté al servicio de la reproducción del capital sino en función de la reproducción de la vida. Esta mirada también aporta elementos para un esfuerzo de reconstrucción transdisciplinar de las migraciones internacionales.
- Una visión integral debería tomar en consideración los aportes de Manuel Castells (2000) y Ulrich Beck, en sus análisis sobre la realidad contemporánea, su relación con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sin las cuales no se puede entender el mundo actual. Las advertencias de Beck sobre las falacias del

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

globalismo, y los riesgos del uso del propio concepto de globalización (Beck 1998) y el concepto de cosmopolitismo como necesidad de reconocimiento del otro (Beck 2005) son claves para la reflexión de esta nueva perspectiva.

Beck plantea también con claridad, la necesidad de atravesar las barreras teórico científicas actuales para enfrentar los desafíos de la sociedad contemporánea y repensar la sociedad y la Europa de hoy. En la entrevista concedida a Raúl Magallón (2008) Ulrich Beck afirma:

> Necesitamos conceptos e instituciones que intenten anticipar las consecuencias de sus decisiones y luego, integrar esos conocimientos en la misma decisión.
> No solo es una respuesta científica, sino también política que suscita nuevas cuestiones sobre lo que es o no justo en relación con las futuras generaciones, los países en desarrollo, etc. Hay que llegar a compromisos y consensos nuevos. Ahí tenemos de nuevo el puente del cosmopolitismo integrando a las nuevas generaciones, pero también otras culturas. (Magallón, 2008, pág. 224)

1.4. Una mirada política y ética sobre las políticas migratorias internacionales en la actualidad

Resulta pertinente iniciar este punto incluyendo la advertencia de Víctor Piché al plantear que pueden existir, al momento, elementos suficientes en el ámbito teórico que se ha desarrollado a partir de los textos fundacionales hasta el año 2000, para ser aplicados en contextos históricos específicos, pero que el desafío está en los análisis de las tendencias que aún no se han realizado en las dinámicas actuales del desarrollo de las necesidades del capital; y, por otro lado, es necesario que el análisis de los derechos humanos salga del plano meramente ideológico y se centre en el análisis concreto de las condiciones de vida de los migrantes y sus familias. Lo importante sería, anota, "introducir los derechos como un componente integral de las políticas de migración". (Piché, 2013, pág. 158)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Más allá de los intentos explicativos de las causas de la migración internacional actual y del necesario debate de nuevas perspectivas epistemológicas para su abordaje, se hace indispensable incluir una mirada profundamente política y ética en la consideración específica de las políticas migratorias actuales sobre este hecho.

Guillermo de la Dehesa (2008) sostiene que tanto en la primera gran fase migratoria a nivel mundial, desarrollada entre 1850 y 1913, como en la segunda, iniciada a partir de la década de los 70 del siglo anterior, los flujos migratorios ayudaron a reducir la desigualdad en el mundo, a mejorar las rentas en los países de origen y a mejorar la mayoría de las rentas en los países de destino, por encima de la globalización de los capitales y del comercio internacional; sin embargo, las políticas nacionales han sido más proclives a los flujos de comercio y de capitales que a los inmigrantes.

En esta misma línea, el informe del PNUD sobre Desarrollo Humano (2009): Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos, afirma que vivimos en un mundo muy desigual y que, para muchos habitantes del mundo, abandonar su lugar de origen puede ser la mejor salida, y en ocasiones la única, de mejorar su vida. La migración puede ser muy eficiente para aumentar el ingreso, la educación y la participación de individuos y familias, y mejorar las perspectivas futuras de sus hijos. Además, el informe resalta que, en general, son beneficiosas para todos y contribuyen al desarrollo humano de los propios migrantes, de los países de origen y de los países de destino.

A pesar de que las migraciones contribuyen sobre todo al desarrollo de los países de acogida, ese desarrollo tiene una distribución de pasivos desigual, ya que los afectos adversos se cargan sobre los países de origen y sobre los propios migrantes. Los beneficios de la migración no se distribuyen con equidad debido a la deficiente gestión de las migraciones por parte de los

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Estados y a la falta de toma de decisiones políticas pertinentes de los organismos multilaterales. La propia Organización Internacional para las Migraciones lo reconoce:

> (…) muchas de las iniciativas de los sectores público y privado no tienen plenamente en cuenta a los migrantes como agentes fundamentales del desarrollo, el crecimiento, la resiliencia y la sostenibilidad de las ciudades. Los propios migrantes pueden hacer aportes significativos e indispensables para el desarrollo económico, social y cultural de sus países de acogida y sus comunidades de origen. No obstante, con frecuencia esas contribuciones se pasan por alto o, en el mejor de los casos, se miden únicamente en términos de las remesas que logran enviar a sus hogares. (OIM, 2015, pág. 21)

En efecto, las oportunidades y el lado positivo de las migraciones para las personas y países de origen y acogida son invisibilizados por los discursos que llaman al cierre de fronteras y a la criminalización de los migrantes. En el ámbito del discurso y la consideración política sobre el hecho migratorio y la movilidad humana, ha existido en los últimos años una clara tendencia mundial.

Por un lado, el discurso de seguridad desde los sucesos del 11-S lamentablemente ha permeado en el tratamiento de las políticas migratorias, consagrando peligrosas asociaciones entre inmigración y delincuencia. De otra parte, la situación de crisis económica, extendida en todo el mundo hacia finales del año 2008, ha fomentado los prejuicios existentes respecto de las personas migrantes, mirándolas como amenaza laboral y de acceso a servicios para la población local, despreciándose su aporte esencial al sostenimiento de los sistemas productivos y de pensiones en las sociedades de acogida durante las décadas de bonanza.

Los tímidos avances en materia de reconocimiento de derechos políticos y económicos de las personas migrantes en las sociedades de destino, junto con el perverso tratamiento mediático

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de situaciones negativas relacionadas al hecho migratorio, han favorecido el avance de las políticas de cierre de fronteras, a la criminalización de los migrantes y a las prácticas anti-inmigratorias.

Como consecuencia de lo anterior, los países de mayor acogida de las migraciones internacionales han inscrito sus políticas migratorias en un paradigma securitario, represivo y disuasivo, que solo consigue agravar la inseguridad y la vulnerabilidad de las personas migrantes. Desde la falsa dicotomía entre soberanía y derechos, las barreras a la circulación de las personas se profundizan, paradójicamente desde las políticas implementadas por aquellos países y regiones que, o bien se construyeron por y a través la inmigración, o bien debieron recurrir a la emigración de sus poblaciones para sobrevivir a las hambrunas o a la violencia política.

En el ámbito multilateral, en lugar de que las políticas sean orientadas desde los derechos humanos fundamentales y como oportunidades para el desarrollo humano de las personas migrantes, sus familias y sus sociedades, también prevalecen estas visiones. La legislación internacional sobre derechos humanos ha intentado aplicar mecanismos de protección especializados en la materia, pero sus convenciones no han sido aceptadas ni suscritas por la mayoría de países que hoy son principal destino de las migraciones, como el caso de la Convención internacional de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias[8].

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Por lo dicho, las migraciones y su tratamiento a nivel mundial constituyen un gran laboratorio de la violencia estructural del Sistema Mundial actual y de las consecuencias del "Maldesarrollo" (Tortosa, 2011) en el interior de los países; pero, al mismo tiempo, son una posibilidad para la recuperación de la ética, la lucha por los derechos humanos y los modelos de

[8]Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. En esta convención se reconoce la importancia del trabajo realizado por los trabajadores migratorios y sus familiares en los países de destino y origen, y se busca proteger sus derechos.

desarrollo en los que las personas, y no el capital, sean el centro de las preocupaciones y decisiones políticas.

Si bien en el contexto de intereses que marca la política internacional, los valores no ocupan el lugar central, no es menos cierto que la defensa de los Derechos Humanos y la justicia global continúan siendo el gran desafío para la humanidad. Con seguridad, su bandera no será enarbolada por el Norte Global ni por las élites económicas y políticas, sus semillas están en el Sur y sobre todo en los movimientos sociales que buscan transformar el mundo para mejorar la vida de las mayorías. La reivindicación de concepciones y políticas migratorias más justas en el ámbito migratorio ocupan un lugar fundamental en esa lucha.

Se debe impulsar la tarea de conformar una política de inmigración que sea justa y honesta para todos los afectados, proclama Saskia Sassen:

> En la política de inmigración y sus distintas posibilidades subyacen cuestiones de justicia social y derechos humanos: es absolutamente imperativo forjar una concepción sustantiva de ciudadanía y la participación política tanto para los inmigrantes como para los ciudadanos pobres o marginados del mundo. (Sassen, La política migratoria: del control a la regulación, 2007, pág. 41)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Enfocar las políticas migratorias desde la óptica de la justicia, rompe los esquemas que se enfocan en la diferenciación del estatus administrativo que los Estados deciden conferir a las personas en función de sus propios intereses y no de las necesidades humanas. La reivindicación de los derechos de los seres humanos, más allá de cualquier otra consideración, constituye uno de los desafíos mayores de los análisis y prácticas de las políticas nacionales, los organismos multilaterales y la sociedad en su conjunto.

A pesar de que el panorama mundial actual no es alentador en esta perspectiva, existen grandes avances desde la sociedad civil en el cuestionamiento a la insostenible persistencia de las diferencias nacionales y de otros géneros para el tratamiento de las personas y, la exigencia de una "justicia global" que logre cambiar el rumbo de esta globalización excluyente que se construye con base al empobrecimiento y la infelicidad de las mayorías.

> Tomamos conciencia de la existencia de un derecho a tener derechos (y eso significa vivir en un marco en el que uno es juzgado por sus acciones y opiniones) y un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, solo cuando aparecen millones de personas que habían perdido y no podían recuperar estos derechos debido a la nueva situación política global (…) El derecho que corresponde a esta pérdida y nunca fue mencionado entre los derechos humanos no puede expresarse en las categorías del siglo XVIII porque estas suponen que los derechos surgen inmediatamente de la "naturaleza" del hombre (…) el derecho a tener derechos o el derecho de todo individuo a pertenecer a la humanidad, debería ser garantizado por la humanidad misma. No es de ningún modo seguro que esto sea posible. (Arendt, 1998, pág. 247)

Con todo, y a pesar de la validez teórica y ética de este postulado, es necesario que en la actual fase de mundialización, el derecho internacional apunte en la dirección de la descriminalización de la movilidad humana, más allá de la consideración de ciudadanía nacional. "El desafío por delante es desarrollar un régimen internacional que separe el derecho a tener derechos de la condición nacional del individuo" (Benhabib, 2005, pág. 58).Sin embargo de parecer una imposible y hasta absurda aspiración, hay quienes sostienen que es menos absurdo que intentar construir muros ente el Norte y el Sur Global. Velasco argumenta en este sentido cuando afirma: "además de un modo idóneo de ordenar los flujos migratorios, una política migratoria de fronteras abiertas es preferible, al menos desde un punto de vista normativo, a las habituales políticas diseñadas para controlar o bloquear las fronteras mediante la construcción de muros" (Velasco, 2016, pág. 41)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.5. De los enfoques a las políticas: el papel de los Estados

En la descripción de los diferentes enfoques teóricos y los discursos que pretenden explicar las migraciones internacionales desde diversas disciplinas inconexas, queda claro que existe dentro de la mayoría de ellos la ausencia de una visión integral, política y de un debate serio sobre el papel del Estado en la gestión de las políticas migratorias y se continúa reproduciendo la falsa dicotomía entre soberanía nacional y migraciones internacionales. Asimismo, hay un soslayamiento, casi total, de la consideración de que, al tratarse de movimiento de personas, la principal preocupación debería ser su situación, su desarrollo humano y sus derechos. La acción de los Estados de origen, tránsito y destino, así como la de los organismos internacionales, debería asumir la corresponsabilidad de su protección.

El postulado económico neoclásico predominante en el estudio de las migraciones, ha sugerido a los tomadores de decisiones en políticas migratorias que el Estado no debe intervenir para no distorsionar el mercado de la fuerza de trabajo. A lo sumo podría actuar para contrarrestar los efectos nocivos que afecten ese mercado, cuya consecuencia son los controles fronterizos y la creación de muros para los migrantes “indeseables".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Para comprender los factores que determinan la migración, el papel de los estados y, por ende, las políticas migratorias, es necesario profundizar desde miradas más comprensivas e integrales que permitan lecturas más cercanas a la realidad. Stephen Castles (2006) resalta la importancia de tres de estos factores:

1. Factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio
2. Factores vinculados con la globalización, el transnacionalismo y relaciones Norte/Sur
3. Factores al interior de los sistemas políticos

Tomar en consideración estos elementos permitirá comprender mejor la dinámica de las migraciones internacionales, superando los reduccionismos y ayudará a pensar en políticas con más posibilidades de éxito. Algunos elementos de un nuevo marco conceptual, según este autor, serían:

1 Las migraciones contemporáneas deben entenderse como procesos sociales con dinámica propia.

2 Las migraciones, tanto económicas como forzadas, deben comprenderse en la relación Norte/Sur en la fase actual de la globalización, es decir inscribir su análisis en los actuales patrones de desigualdad global.

3 Los procesos y políticas migratorias deben mirarse también desde la perspectiva de las entidades supranacionales.

4 Es necesario analizar las agendas de las políticas públicas nacionales y sus posibles objetivos engañosos relacionados con la opinión pública nacional.

5 Las políticas no relacionadas con la migración podrían resultar más poderosas para definir ésta que las políticas migratorias. (Castles S., 2006, pág. 54)

Todos estos factores inciden en la forma en que se construyen las diferentes políticas migratorias en los países y regiones del mundo y su complejidad, junto a las presiones de la opinión pública que a menudo los conduce a tomar decisiones contradictorias. Estas consideraciones son muy útiles para realizar una lectura de la propuesta ecuatoriana, y serán retomadas posteriormente, cuando se aborde el análisis de su alcance y desafíos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Lo que es fundamental destacar en este punto, es que esas políticas migratorias no solo cumplen un papel de regulación de flujos, sino inciden en la forma en que las migraciones se desarrollan y en las consecuencias para sus actores. Así lo reconocen la Naciones Unidas al afirmar que "las políticas migratorias en los países de origen y de destino, así como los patrones y grados de cooperación internacional, juegan un papel importante en la determinación de los flujos, las condiciones y las consecuencias de la migración internacional." (United Nations. Economic & Social Affairs, 2013, pág. 20)

Cabe preguntarse, advierte Aja Díaz (2004), hasta qué punto y en qué medida las políticas que se proponen constituyen respuestas adecuadas y si su aplicación errónea contribuye a transformar el tema de las migraciones en fuente de nuevos conflictos sociales e internacionales. Las posibles respuestas (y las propias preguntas) son múltiples y pueden hacerse desde varias perspectivas, pero es un hecho incuestionable que las decisiones sobre estas políticas están directamente relacionadas con la posición geopolítica de los países y regiones en el Sistema Mundial y en las visiones de desarrollo, del Estado y de la sociedad que se derivan de ellas, y sobre todo, de los intereses que están por detrás del "juego global" actual en el que existen ganadores y perdedores. Los ganadores imponen las reglas y los demás jugadores manejan sus cartas dentro de los límites de esas reglas globales (Tortosa 2001).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Es pertinente, en este punto, la afirmación de Pajares:

> Cierta globalización ya ha habido de las políticas migratorias. Las de cada país o región son observadas con cada vez mayor interés por los demás; se van produciendo mayores influencias mutuas, los temores se contagian y las medidas restrictivas que los distintos Estados van introduciendo se parecen cada vez más unas a otras. Podríamos decir que, de momento, lo único que parece haberse globalizado son los miedos, pero son muy pobres los pasos dados para establecer marcos internacionales útiles para una gestión más racional de las migraciones y más acorde con las necesidades de nuestro momento

histórico. No existe tal gestión internacional, y los marcos regionales de gestión son muy deficientes. (Pajares, 2006, pág. 3)

Lo que hace falta en este momento histórico es un nuevo marco multilateral, basado en la administración cooperativa de la migración internacional en función de los derechos de las personas, y no en el miedo y la discriminación, para evitar las consecuencias negativas de la creciente incongruencia en el sistema migratorio mundial y aprovechar sus potenciales beneficios. Su inexistencia permite que las decisiones sean tomadas unilateralmente por los estados nacionales y regiones, de acuerdo a sus intereses, generando mayores tensiones y contradicciones a nivel mundial (Ghosh, 2010)

1.6. Principales tendencias de las políticas migratorias en el mundo actual

Son varios los aspectos que se pueden elegir para proponer una tipología de políticas públicas migratorias, y cada vez más complejo intentar separarlos o conjugarlos dada la complejidad creciente del hecho migratorio.

La mayoría de países y organismos públicos nacionales o internacionales definen hoy los tipología de política migratoria de acuerdo al tipo de condición administrativa que los países de destino están dispuestos a conceder a las personas que pretenden ingresar o residir en sus territorios; y que, no siempre, más bien pocas veces, coincide con el objetivo que persiguen esas personas. Si los tomadores de decisiones en el mundo consideran la migración un problema de seguridad y no un derecho, es útil para ellos agruparlos en categorías para mejorar el control que se ha de ejercer.

Castles (2000) define claramente estas categorías:

- Trabajadores migrantes temporales, también conocidos como trabajadores invitados o trabajadores extranjeros contratados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Migrantes altamente cualificados o profesionales, aquellos que se mueven dentro de los mercados de trabajo de las empresas transnacionales y de las organizaciones internacionales.
- Migrantes irregulares, también llamados indocumentados, sin papeles o ilegales. La gran mayoría de los migrantes laborales del mundo actual.
- Refugiados. Se define como refugiada a la persona que, residiendo fuera del país de su nacionalidad no puede regresar a él por "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951[9]
- Solicitantes de asilo, las personas que cruzan las fronteras en busca de protección y no necesariamente cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951.

El autor citado incluye en esta categorización, que es la que generalmente se establece para distinguir los tipos de políticas migratorias internacionales, también a los familiares de migrantes y a los migrantes en situación de retorno, pues también son sujetos de políticas específicas. Al respecto advierte algo de gran significación:

> Ninguna de estas categorías está explícitamente fundada en la raza, el origen étnico o la procedencia de los migrantes. Es más, son muy pocos los países que en la actualidad admiten discriminar basándose en tales criterios (…) Sin embargo, las políticas de selección aparentemente fundadas en criterios económicos, sociales y humanitarios, también puede incluir de manera inconsciente, sesgos raciales y étnicos. El utilizar como criterio la competencia, el conocimiento de idiomas, la posesión de capital o las presunciones sobre la "capacidad de asentarse" puede favorecer a personas de ciertos países o medios en detrimento de otras. (Castles, 2000 p 19, 20).

[9] Una vez asentados los refugiados, frecuentemente estas sometidos a las mismas condiciones que los inmigrantes laborales (Sassen 2013). Ambos grupos comparten muchas características en cuanto a necesidades sociales y las repercusiones culturales en su lugar de asentamiento (Castles 2000)

Para la autora de esta tesis queda claro que esta forma de establecer la tipología que actualmente está en uso en las políticas nacionales, en los acuerdos bilaterales y foros multilaterales, oculta una clara intencionalidad: la de mantener el control sobre los flujos migratorios, ahora que su direccionalidad es el Sur y no el Norte. De esta manera se evade la responsabilidad de los Estados de origen, destino y tránsito migratorio y los organismos internacionales de proteger los derechos de las personas más allá de su condición administrativa y brindar las condiciones para que las migraciones se desarrollen de una manera segura e informada.

Por estas razones, a pesar de las diferencias específicas de las políticas migratorias nacionales de acuerdo a su propio modelo de desarrollo, visión y sistemas políticos internos e historias particulares, se puede establecer una tipología de las principales tendencias vigentes a nivel mundial. Esta clasificación considera el énfasis en su concepción y aplicación, y los intentos regionales de establecer normas comunes en al ámbito migratorio.

Este panorama general no desconoce los grandes matices de las tendencias y su combinación en la aplicación de las políticas, algunas de ellas más explícitas, otras implícitas; algunas aplicadas de forma coyuntural y otras de forma programática (Mármora,2002), siempre de acuerdo, al modelo de sociedad y de estado, que está detrás de ellas.

Este ejercicio intenta identificar los núcleos centrales de estas tendencias y ubicar dentro de ellas la política migratoria ecuatoriana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.6.1. Políticas de control o políticas restrictivas que vinculan migración con seguridad

Esta tendencia es claramente dominante en los países de principal destino de las migraciones internacionales actuales, como EEUU y la Unión Europea, y es ejercida también por sus aliados en los países de tránsito e incluso de origen de las migraciones.

Saskia Sassen la explica con claridad, cuando afirma:

> Existe un marco fundamental que arraiga todas las políticas nacionales específicas del mundo desarrollado en un conjunto común de concepciones sobre la inmigración y el papel del Estado-Nación y el de las fronteras (...) En todos estos países la política inmigratoria y el correspondiente aparato operativo manifiestan una convergencia fundamental respecto a la inmigración. La soberanía del Estado y el control de las fronteras, sean terrestres, marítimas o aeroportuarias, constituyen el núcleo del esfuerzo regulativo. Además, la política inmigratoria está configurada por la interpretación de la inmigración como la consecuencia de las acciones individuales de los inmigrantes; el país receptor se considera como un agente pasivo que no está implicado en el proceso de inmigración. (Sassen, 2014, págs. 200-201)

Varios autores destacan de estos últimos años el intento de la Unión europea en construir una "Europa fortaleza" que intenta generar una ciudadanía común dentro de sus fronteras mientras cierra las puertas a los "no comunitarios" provocando vergonzantes situaciones para la región que se ha enorgullecido en el pasado por ser la cuna de los derechos humanos en el mundo.

> El Tratado de Ámsterdam concede a la Unión Europea competencia en materia migratoria; su entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, implicó que la inmigración sea parte del marco jurídico del Primer Pilar del ámbito comunitario.
> En el escenario comunitario, la preocupación por el fenómeno migratorio se intensifica tras la instauración de la libre circulación de personas que propugnan el Acuerdo (1985) y Convenio de Schengen (1990). Ante el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas iba a quedar plenamente garantizada, los Estados miembros se plantearon que este "espacio de libertad" requería la adopción de instrumentos que reforzasen las fronteras exteriores comunitarias teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno migratorio. El temor a la presencia masiva de nacionales de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> terceros Estados dio lugar a que las disposiciones puestas en práctica fueran de carácter restrictivo (…)
>
> En la cumbre de Bruselas del 14 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros declararon que era preciso restringir el números de admitidos, teniendo en consideración que la capacidad de acogida de las sociedades europeas no es ilimitada; se destacó que había potenciar el papel de la agencia europea de control de fronteras (FRONTEX) y a su vez incentivar la cooperación con los países de origen y de tránsito de la inmigración. Los dirigentes europeos pusieron de manifiesto que en el ámbito migratorio las políticas de control desempeñan un papel imprescindible. (Garcialoro, 2008, págs. 24-25).

El Parlamento Europeo, en la línea de endurecimiento de las políticas migratorias y la distinción explicita entre migración regular e irregular, explicita que: "la UE tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para abordar la migración legal y luchar contra la inmigración ilegal" (Parlamento Europeo, 2016, pág. 1).En la misma ficha explicita los mecanismos a través de los cuales la UE ejerce las competencias de combate a la inmigración irregular, entre los que cuentan políticas de retorno y acuerdos de readmisión con terceros países.

Para nadie que estudie las políticas migratorias en la actualidad es desconocido que la tendencia en los países de la OCDE es similar. En documentos publicados por este organismo internacional tal como *International Migration Outlok*: *SOPEMI,* 2010, se describen los cambios que se han introducido en las políticas migratorias, referente a las les leyes de entrada estancia y acceso de los inmigrantes en el mercado laboral. En su resumen ejecutivo se destaca el carácter selectivo y restrictivo de las mismas: "se describe el reclutamiento selectivo de inmigrantes y los sistemas de puntaje conforme a las necesidades del mercado laboral, así como las medidas para facilitar la integración de los inmigrantes. La cooperación internacional para mejorar el control fronterizo y atacar la migración irregular". Además, en el mismo documento se hace mención al carácter restrictivo de políticas en materia de reunificación familiar "que han seguido la tendencia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de imponer criterios restrictivos de residencia y de ingresos. Sigue ampliándose el uso de idioma o de civismo como una condición previa para la reunificación familiar y la naturalización"

Las consecuencias de esas decisiones también han sido estudiadas, llegando a conclusiones comparables a las que el mundo ha sido testigo durante décadas en el caso de los Estados Unidos (USA), especializado en el establecimiento de muros protectores de su frontera con el Sur y líderes en el combate a la migración irregular, que ellos han creado.

> El cierre de opciones de inmigración legal a Europa occidental condujo a un aumento de la inmigración ilegal. Pero, debido a la percepción de la opinión pública occidental de que la inmigración escapa al control estatal, y a la proliferación de partidos políticos y movimientos xenofóbicos y de derecha, de manera especial en Europa occidental, los gobiernos se resisten a crear nuevos programas de inmigración legal o a ampliar las cuotas que existen en la actualidad.
>
> Por el contrario, el criterio de cambio político en Europa occidental y Estados Unidos ha sido avanzar hacia el aumento de restricciones (…) Los ataques a los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 sirvieron como recordatorio de que la primera responsabilidad del Estado es garantizar la seguridad de su territorio y su población. (Hollifield, 2006, pág. 83)

La llamada Directiva Retorno aprobada por la UE en el año 2008, y las iniciativas de estímulo al retorno de países como España, en que se establecían prohibiciones de regreso a ese país y la renuncia a derechos adquiridos en el período de residencia anterior, se inscriben también dentro de esta tendencia restrictiva de la movilidad humana en el espacio comunitario. La Directiva Retorno, acordada 4 de junio de 2008 por los países miembros de la Unión Europea y su Parlamento, supuso un franco retroceso en materia de protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas migrantes, al ampliar los plazos de retención de las personas indocumentadas, al facilitar mecanismos para su deportación forzosa y al debilitar el derecho a la asistencia jurídica de las personas retenidas, que debieran brindar los Estados de tránsito y acogida.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A continuación se reproducen en extenso, por su claridad e importancia, parte de un artículo publicado por el escritor español Javier Marías, que expresa la indignación por la instalación de esta tendencia en Europa a través de la directiva retorno Europea, conocida también por sus críticos como la "directiva de la vergüenza": (los textos resaltados son propios del artículo)

> Uno de los mayores peligros de nuestro tiempo es el contagio, al que estamos expuestos más que nunca –en seguida sabemos lo que ocurre en cualquier parte del mundo y podemos copiarlo–, y en unas sociedades en las que, además, nadie tiene el menor reparo en incurrir en el mimetismo. Y a nadie, desde luego, le compensa ser original e imaginativo, porque resulta muy costoso ir contracorriente. Es el nuestro un tiempo pesado y totalitario y abrumador, al que cada vez se hace más difícil oponer resistencia. Y así, las llamadas "tendencias" se convierten a menudo en tiranías.
> Una muestra reciente de esta rendición permanente ha sido la aprobación por aplastante mayoría, en el Parlamento Europeo, de la "directiva de retorno" para los inmigrantes ilegales. **Es ésta una directiva repugnante, llena de cinismo y falta de escrúpulos, que a muchos europeos –pero ay, no a los bastantes– nos ha hecho sentir vergüenza de pertenecer a este continente.** (...)**Yo no sé con qué cara se atreverán el Gobierno y el PSOE, a partir de ahora, a proclamarse justos y democráticos y humanitarios, puesto que con sus votos propugnan que se "retenga" durante año y medio –año y medio– a un inmigrante ilegal cuyo único delito haya sido entrar clandestinamente en un país europeo huyendo del hambre, la guerra y la desesperación**. Y asimismo propugna que los menores puedan ser enviados sin garantías a cualquier país, aunque no sea el suyo de origen. Todos sabemos lo que espera a esos críos: en algún punto del trayecto, una red de traficantes que, con el visto bueno de los europeos, se los llevarán a donde les parezca para utilizarlos como les plazca: esclavos, objetos sexuales, combatientes, donantes involuntarios de órganos. Y esto se producirá mientras los gobernantes europeos, con la mayor hipocresía, dicen preocuparse cada vez más por los riesgos que acechan a *nuestros* menores. Durante años se ha hecho la vista gorda con los inmigrantes ilegales. Se los ha explotado como mano de obra barata, casi gratuita, y se ha callado convenientemente que eran necesarios para nuestras economías y para que cubrieran los puestos de trabajo que los europeos –ya muy señoritos– se niegan a cubrir. Queremos que alguien recoja la basura y barra las calles, cuide de nuestros abuelos enfermos y de nuestros niños malcriados y consentidos, ponga los ladrillos de las cien mil construcciones vandálicas que han propiciado la corrupción de los alcaldes y la codicia de los promotores inmobiliarios, se ocupe de las faenas más duras del campo y limpie nuestras alcantarillas. Nosotros no estamos dispuestos a ensuciarnos las manos ni a deslomarnos. Que vengan esos negros, sudacas y moros a servirnos, esos rumanos que no tienen donde caerse muertos y que se prestarán a cualquier cosa, más les vale. Les

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> daremos cuatro cuartos y asunto liquidado. Ahora, sin embargo, nos hemos hecho muy mirados con los cuatro cuartos, porque hay "crisis". Hemos visto que algunos de esos inmigrantes delinquen –como si no delinquieran algunos españoles, italianos, alemanes o franceses de pura cepa– y, contagiados por Berlusconi y sus compinches –los cuales nunca han delinquido, por cierto, no se entiende por qué tienen tantas causas abiertas que los incriminan–, empezamos a pensar que *todos* esos inmigrantes son unos criminales. Y, como lo pensamos, aprobamos una directiva que los convierta en tales por el mero hecho de existir y haber osado pisar suelo europeo. Se los detendrá hasta año y medio, y sin asistencia judicial, como si fueran presos de ese Guantánamo contra el que los europeos aún nos atrevemos a clamar. (Marías, 2008)

Más allá de los procesos de aplicación de esta directiva en los tiempos determinados por ella para la armonización de las legislaciones nacionales y que, las visiones que la sustentan son compartidas por varios países en el mundo y por una gran parte de la opinión pública internacional, el texto precedente confirma la tendencia existente en los países de mayor recepción de flujos migratorios internacionales, y también las críticas que desde visiones humanistas y defensoras de los Derecho humanos, se desarrollan como contraparte.

1.6.2. Políticas de integración:

De forma más implícita o explícita, los gobiernos de países receptores de migración han optado por las políticas de regulación del hecho migratorio al interior de sus fronteras y de integración de la población inmigrante en las sociedades, reconociendo derechos ciudadanos a las personas migrantes en situación regular y estableciendo claras diferencias entre ellos y los “migrantes sin papeles”

En la mayoría de casos, no se asume una responsabilidad como Estado receptor y productor de migraciones y las políticas se convierten en una decisión de ser más o menos benevolente respecto a la admisión de inmigrantes y su participación en la sociedad. La participación de los beneficios del Estado de Bienestar en los países desarrollados es el núcleo de estos procesos, pero también en otros destinos con fuerte presencia de personas migrantes. Mientras existen mejores

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

condiciones generales, más posibilidades de acceso a servicios sociales para los migrantes; cuando se presentan crisis sociales, los migrantes son los primeros en sufrir los recortes.

> Está ausente la idea de que las actividades internacionales de los gobiernos o empresas de los países receptores pueden haber contribuido a la formación de nexos económicos con los países de emigración, nexos que pueden funcionar como puentes no solo para el capital y la política sino también para los flujos migratorios. Esta concepción antigua enfatiza los factores que motivan individualmente y descuida los nexos sistémicos. (Sassen, 2014, pág. 202)

Sin menospreciar los casos de verdaderos intentos de integrar a la población migrante, con logros importantes en reconocimiento de derechos ciudadanos y acceso a servicios sociales, en muchos casos las políticas de admisión e integración son altamente selectivas, ya que deliberadamente buscan captar recursos calificados y por lo existen efectos discriminatorios que alimentan también procesos de exclusión y muchas veces íntimamente relacionada con la noción de asimilación. En contraposición a aquello, como señala Antonio Izquierdo (2008) la integración plena de los inmigrantes debe entenderse no como lo que concierne al ámbito de las adscripciones espirituales, sino el acercamiento a los indicadores materiales y constitucionales de la sociedad de destino. En este mismo sentido se pronuncia el sociólogo Juan José Ruiz (2013), cuando señala que la integración es sinónimo de gozar de un estatuto pleno de ciudadanía, parecido al que gozan los nacionales de los países de destino, y que tiene que ver con la adquisición de parámetros temporales y espaciales comunes, basados en la noción de interculturalidad.

En la Unión Europea, y en otros lugares del mundo, existen distintos ejemplos de políticas nacionales o locales en este terreno. En el plano nacional, hay países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración; otros se refieren a ella en determinados artículos de sus leyes de extranjería; los hay que han creado instituciones encargadas de potenciarla; etc. En el plano local encontramos experiencias aún más desarrolladas, ya que hay algunas ciudades que

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

cuentan con políticas de integración social de los inmigrantes y refugiados con varias décadas de experimentación. (Pajares, 2006, pág. 6). El caso de Madrid, podría ser un buen ejemplo a estudiar en la actualidad: en el edificio del Ayuntamiento de esta ciudad aparece, ahora mismo, un gran letrero que dice "Refugees Welcome"

1.6.3. Políticas con énfasis en la relación entre migración y crecimiento económico.

Desde los países de origen migratorio, los intentos de vinculación con la población emigrada han estado marcados por la relación migración y desarrollo, entendiéndose este como crecimiento económico, y ha sido uno de los elementos más importantes a la hora de formular políticas migratorias (Mármora, 2002) (Palazuelos, Villareal, 2013)

Motivados por las entusiastas recomendaciones de organismos internacionales que han intentado convertir a la relación migración-remesas en el nuevo "mantra del desarrollo" (Kapur 2004), varios países de origen migratorio han establecido políticas que intentan aprovechar el flujo de remesas y las han considerado estrategias eficientes para el combate a la pobreza y la reducción de desigualdades. (Villareal Villamar, 2014)

Sin entrar en el amplio debate existente sobre lo virtuosa o no que pueda llegar a ser esta relación, que en todo caso dependerá de las visiones de desarrollo existentes y sobre todo de las intervenciones estatales para propiciarlo, es necesario resaltar que alrededor de estas políticas han prevalecido visiones instrumentalistas de los migrantes. Esto se puede afirmar puesto que, si bien en algunos casos se toman en consideración las "remesas sociales" entendidas como transferencias tecnológicas y culturales que pueden aportar los migrantes, lo central en la toma de decisiones ha sido una visión económica y no un derecho vinculado a su condición de personas. El extremo de esta instrumentalización de los migrantes ha sido Filipinas, a partir del gobierno de Marcos, pero

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

está presente en varios países de origen de fuertes flujos migratorios como China e incluso México en América Latina.

1.6.4. Políticas que vinculan la migración con los Derechos Humanos.

Varios países de origen migratorio, en respuesta a las políticas restrictivas impuestas por los países mayormente receptores de migración y, atendiendo las demandas de los movimientos sociales y colectivos de migrantes, han planteado la necesidad de implementar políticas que defiendan sus derechos. Esta tendencia se ha visto claramente en los esfuerzos realizados por países del Sur del mundo, sobre todo de América Latina, especialmente en América del Sur en las últimas dos décadas.

La diferencia del discurso con los países del Norte está, fundamentalmente, situada en la defensa de los derechos humanos y en la necesidad de intervenciones estatales, regionales y globales para su defensa.

América Latina ha sido, de manera alternativa y según las épocas, destino inmigratorio u origen emigratorio; hoy es claramente una región de origen de migración. Según estudios realizados por CEPAL, hacia el 2010 existían 28,5 millones de emigrantes latinoamericanos y caribeños aproximadamente, lo que supone el 4 % de la población total de la región, cifra que es superior a los 26 millones contabilizados en la ronda de censos del 2000. Por otra parte, la población inmigrante en América Latina y el Caribe, que se estima en 7,6 millones de personas, equivale solamente al 1,1 % del total de la región; de ellos, la mayoría nació en otros países de la misma región (migración intrarregional). Uno de cada diez migrantes en el mundo proviene de América Latina y el Caribe. (CEPAL, 2014).

Ya a inicios de la década se advertía en la región esta tendencia:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> Las dificultades de absorción laboral y el deterioro de los niveles de vida en los países de la región; los avances en las tecnologías de las comunicaciones e información sobre oportunidades distantes; las mayores facilidades de transporte y la existencia de estas comunidades de migrantes que tejen redes entre los lugares de origen y de destino están incentivando la existencia de un número creciente de latinoamericanos y caribeños dispuestos a emprender la aventura migratoria.(Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2005, pág. 14).

De acuerdo a los datos que se manejan actualmente sobre migraciones internacionales y, al no existir posibilidades reales de cambios sustanciales en los factores estructurales que determinan los flujos migratorios, esta lógica expansiva continuará en el futuro. (Avila, 2009).

Particularmente los países de América del Sur han visto incrementados sus flujos migratorios de forma acelerada desde finales del siglo XX, con efectos dramáticos para los derechos de sus ciudadanos en movilidad, sus familias y los territorios de expulsión.

Paralelamente a esta realidad, Suramérica experimentó en estas dos últimas décadas un considerable empuje hacia planteamientos de fuerte orientación social en sus políticas. La coexistencia de gobiernos progresistas que intentan recuperar una visión regional humanista y solidaria favoreció la posibilidad de conseguir avances significativos en materia de política migratoria, con propuestas que difieren sustancialmente de las realizadas desde los países que hoy son mayoritariamente receptores de migración internacional.

Las políticas nacionales y regionales, a través de los distintos espacios multilaterales han impulsado una política migratoria de carácter humanista, alimentada de importantes aportes académicos que se han desarrollado desde la región y de las propuestas de la sociedad civil.

Dentro de esta tendencia, se ubica la política migratoria que se inaugura en Ecuador en la década pasada y pretende dar un paso adelante al incluir en su visión y ejecución un elemento nuevo y diferenciador: el desarrollo humano.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esta política busca una visión integral y coherente entre el respeto de los derechos inherentes a la condición humana, los derechos específicos para las personas en movilidad y su valoración como actores de desarrollo. En consecuencia con ello el Ecuador asume su responsabilidad como país de origen, destino y refugio de personas migrantes.

En el contexto suramericano, Ecuador llegó a constituir un ejemplo paradigmático de política pública con pretensión de coherencia e integralidad. Asumió el liderazgo en la región en ciertos momentos, planteando con fuerza y en diferentes escenarios, la consolidación de un espacio regional para la libre movilidad como pilar fundamental de la integración, así como la definición de una posición común frente a las políticas inmigratorias restrictivas de los principales países y regiones de destino.

En el año 2014, al evaluar las políticas migratorias con motivo del décimo quinto aniversario de la Conferencia Suramericana de Migraciones, Lelio Mármora, uno de los principales teóricos de las migraciones internacionales en América Latina reconoce que:

> En Quito en el 2007 se comienza hablar de desarrollo humano de las migraciones, [es decir], es la primera vez que se plantean, no solamente los derechos humanos, sino el desarrollo humano y esto es un tema que creo que es importante porque no es solamente el migrante como sujeto de derechos, sino además el migrante como un actor proactivo dentro de la sociedad; no es solamente que tenga derecho sino que además el migrante es un actor que transforma a la sociedad a la que llega. (Mármora, Ponencia Magistral "Los 15 años de la Conferencia Suramericana de Migraciones", 2014)

En efecto, este país que ha vivido en las últimas décadas un impactante aumento de flujos migratorios de sus nacionales al exterior y también es destino migratorio, consideró a partir de 2007 a la política migratoria como una preocupación prioritaria de Estado. Generó una institucionalidad específica para la atención a las personas migrantes y sus familias y propuso el

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, pero, sobre todo, incorporó en la Constitución de 2008 derechos específicos para las personas en movilidad y el compromiso y obligación del Estado de velar por su cumplimiento.

El texto constitucional incorpora avances que son de particular relevancia y señalan la senda para la política de movilidad humana en Ecuador, a pesar de que aun, la legislación nacional no logra una armonización que conduzca a esa aspirada coherencia e integralidad. Esta temática es la que será analizada en los siguientes capítulos de esta tesis.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo II. Características de la migración internacional en Ecuador. La realidad de la que parte la política migratoria en el año 2007[10]

En Ecuador, como ocurre a nivel mundial, existen dificultades para lograr un diagnóstico fiel y completo de los flujos de migración internacional, debido a la falta de homogeneidad en los datos oficiales, el subregistro relacionado con la migración indocumentada y la imposibilidad de triangular la información entre los países de origen, tránsito y destino. Sin embargo, los datos con los que se cuenta, las estimaciones y estudios académicos, permiten una aproximación a esta compleja realidad.

Ecuador en el siglo XXI es un país de origen, destino, tránsito, refugio y retorno de migrantes. La emigración es el hecho de mayor peso para la sociedad ecuatoriana contemporánea pues se estima que para el año 2007 aproximadamente dos millones y medio de ecuatorianos habían salido al exterior por motivos laborales.(Secretaría Nacional del Migrante, 2007) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014)[11]. Esta múltiple condición, que se configura desde finales del siglo anterior y se consolida en la primera década del presente, tiene gran impacto

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

[10]Los diagnósticos realizados para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones 2007-2010, actualizado en la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017 (ANIMHU) presentados por la Secretaria Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, respectivamente, se considerarán de manera preferente para el desarrollo de este capítulo pues son en varios casos punto de partida para el diseño de la política migratoria que se inaugura en Ecuador en 2007. Estos diagnósticos se basan a su vez en las estadísticas oficiales con las que se cuenta, estimaciones de organismos gubernamentales y en los aportes de estudios académicos pioneros, cuyas referencias se amplían en este capítulo.

[11]Las cifras oficiales de ecuatorianos que han emigrado, en base a los saldos migratorios registrados se aproximan a 1,5 millones de compatriotas. Sin embargo, en estos registros no constan las personas que salen por canales irregulares. Otros cálculos estiman que, en la primera ola migratoria, salieron de alrededor de un millón de personas del país. Si esta cifra se suma a la estimación de la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME) en la que consta que entre 1,4 y 1,6 millones salieron durante la segunda etapa migratoria, se llegaría a una cifra aproximada de 2,5 millones de personas, misma que concuerda con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en base a la información proporcionada por los consulados ecuatorianos en todo el mundo en el año 2007, según la cual el número de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior durante ese año bordea los 2,4 millones. (Vanegas 2014)

en una sociedad que actualmente tiene aproximadamente 16 millones de habitantes[12], una economía débil, propia de un país periférico del sistema mundial y que ha vivido fuertes embates por la aplicación de modelos y políticas que acrecentaron la pobreza y exclusión de la mayoría de sus habitantes, concentraron la riqueza, incrementaron la desigualdad y debilitaron sus instituciones.

La aplicación del recetario neoliberal, producto del denominado Consenso de Washington ha sido ampliamente estudiado en Ecuador a fines del siglo anterior e inicios del presente[13]. Este modelo

> (…) recoge las medidas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional-FMI, del Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Corporación Andina de Fomento-CAF, etc.), así como la posición del gobierno norteamericano y de los conglomerados transnacionales de mayor influencia global, sobre todo de los Estados Unidos. (Acosta & Falconí, 2005, pág. 18)
>
> Según Alberto Acosta y Fander Falconí (2005), se puede resumir en diez componentes básicos:
>
> - Austeridad y disciplina fiscal;
> - Reestructuración del gasto público;
> - Reforma tributaria;
> - Privatización de las empresas públicas;
> - Establecimiento de un manejo cambiario competitivo;
> - Liberalización comercial;
> - Desregulación de del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales;
> - Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa;
> - Flexibilización de las relaciones económicas y laborales,
> - Garantía y cumplimientos de los derechos de la propiedad privada. (pág. 19)

[12]La población actual del Ecuador según al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, agosto 2016) es de 16.572.797. Para el año 2007 según el Banco Mundial era de 14, 27 millones

[13] Estudiosos de la temática tales como: Cfr. (Moncada Sánchez, 2001), (Acosta & Falconí, 2005)(Correa, 2005)(Carrasco, 2005)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> (...) Si bien, en el recetario no aparece explícitamente el tratamiento de la deuda externa, la aplicación de la fórmula tiene en la mira garantizar el servicio de dicha deuda, cuya renegociación se ha transformado en eficaz palanca para imponer el mencionado Consenso. (Acosta & Falconí, 2005, pág. 19)

Las consecuencias de su aplicación fueron nefastas para la población y alejaron al país y a la región de la posibilidad de alcanzar un modelo de desarrollo autónomo. El siguiente texto de Carrión Cevallos resume correctamente la situación que vivió el país en esos momentos:

> La conflictiva situación económica, social y política que muestra el Ecuador y, en general, los países de América Latina, permite evidenciar que las recetas sugeridas por el "Consenso de Washington", tales como la liberalización del comercio, la flexibilización laboral, la desregulación del sistema financiero, la reducción del tamaño del Estado, la supresión de subvenciones, la privatización, el pago prioritario de la deuda externa, entre otras cosas, antes que vincularnos con los beneficios que pregona el laissez faire y la doctrina económica monetarista, han sumido a América Latina -y entre ellos al Ecuador - en una profunda depresión económica y, por otro lado, no han resuelto la dependencia económica, financiera y tecnológica que evidencia hacia los países desarrollados, particularmente con los EE.UU. Todo ello ha empujado a que el capital cultural y el capital social en el Ecuador a más de mostrar pobres niveles de crecimiento su distribución en el espacio social ecuatoriano sea cada vez más injusto y desigual. (Carrión Cevallos, 2003, pág. 81)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En efecto, la "fuga masiva"[14] de ecuatorianos, que se produce entre el año 1999 hasta el 2003 y se extiende hasta el 2007, es la respuesta a una crisis sin precedentes en su historia, detonada por decisiones políticas y coyunturales que llevaron a la población a sufrir situaciones de empobrecimiento acelerado y desesperanza colectiva.

Las decisiones que desencadenaron la crisis, que ya venía sobrellevando Ecuador en la última década del siglo, fueron las adoptadas por el gobierno de turno en el año 1999 y están directamente relacionadas con el proceso de "rescate financiero" y "salvaje" a los bancos, a través del cual estas entidades pasaron a manos del Estado. En el mes de marzo de este año se declararía

[14]Las expresiones "estampida migratoria", "fuga masiva", "boom migratorio" son ampliamente utilizadas por investigadores y políticos para referirse al acontecimiento migratorio de Ecuador que inició a finales del siglo anterior.

el “feriado bancario” que antecedió al proceso ignominioso anteriormente descrito y al congelamiento de las cuentas bancarias de los ciudadanos. Se llevó a cabo una transferencia neta del dinero del Estado hacia los bancos que se encontraban sin liquidez y, al mismo tiempo, se congelaron los depósitos de los ciudadanos que, en muchos casos, perdieron de manera súbita los recursos para su subsistencia y la totalidad de sus ahorros. Adicionalmente, a principios del año 2000, el gobierno ecuatoriano decretó la dolarización de su economía. (Vanegas 2014)[15]. La dolarización puede considerarse como una medida extrema, deriva de la crisis del sistema financiero de 1999 que se enmarca dentro de los objetivos propios del "ajuste estructural" impuesto por el CW. (Acosta & Falconí, 2005, pág. 27)

Estas acciones del Estado incidieron directamente en un empobrecimiento acelerado de la población, el incremento del subempleo y el desempleo abierto, y llevaron a que una gran parte de los ecuatorianos optara por la migración internacional como opción de vida individual, familiar y colectiva.

Es a partir de esta época que se complejizan en Ecuador los flujos de movilidad humana y la migración internacional empieza a desarrollarse como una realidad multidimensional y multicausal, que se entiende como el resultado de transformaciones estructurales y desajustes sociales, económicos y políticos; así como de un conjunto de opciones individuales y de prácticas y estrategias sociales reproducidas a través de las redes y cadenas migratorias, que se fueron tejiendo y consolidando a lo largo de las décadas anteriores en las que ya Ecuador vivió una

[15] La crisis financiera coincidió otros hechos que agravaron la situación del país: el fenómeno de El Niño en el año 1998, la crisis financiera internacional y la caída del precio del petróleo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

primera experiencia de emigración internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014).

Si bien una gran parte de la población afectada por la crisis se ve obligada abandonar el país, otra se organiza y provoca desde dentro, una presión social y política que se verá reflejada en un cambio de gobierno. El nuevo régimen lidera un proceso de transformación general de su modelo de desarrollo en el que también se proponen cambios en la manera de abordar el hecho migratorio y se intentan políticas acordes con la realidad y necesidades de las personas en movilidad.

Los aspectos más importantes de la situación migratoria de la que parte la nueva política ecuatoriana en 2007 se describen a continuación.

2.1. Ecuador como país de origen

El Ecuador, hasta el año 2007, había vivido dos etapas migratorias de su población al exterior. La primera empezó a finales de la década del cincuenta del siglo anterior y la segunda se produjo desde finales de los años noventa. A pesar de que se mantienen ciertos elementos de continuidad, sobre todo por redes migratorias abiertas en la primera etapa, estos dos momentos tienen marcadas diferencias, principalmente por sus causas, dimensión, perfil migratorio, diversificación de destinos e implicación en el contexto general del país.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Primera etapa de migración internacional (desde finales de la década de los cincuenta hasta finales de los noventa)

Los desplazamientos internacionales de la población ecuatoriana tienen antecedentes en la movilidad interna del país relacionada con ciclos de crecimiento y urbanización de mediados del siglo XIX y adquieren una dinámica importante a partir de mediados del siglo XX, en la que se inicia la primera etapa de migración internacional en Ecuador (Villareal Villamar, 2014).

En esta primera ola la emigración proviene de la Sierra Sur del país. Se trata de un hecho más relacionado a su historia particular y, por lo tanto, sus causas y consecuencias también tienen esa dimensión. Varios estudios señalan que la raíz de la emigración de estos territorios estuvo en la llamada crisis de la producción de sombreros de paja toquilla, (conocidos como los sombreros de "panamá") cuyo auge, durante las primeras décadas del siglo XX, tuvo un importante impacto en la economía local. La caída de las exportaciones del producto determinó el cierre de fábricas que empleaban a un gran número de trabajadores de la zona. Al cerrar las fábricas, quedaron abiertas necesidades laborales y posibilidades de contactos internacionales con las empresas extranjeras que operaron en la zona, que condujeron a este proceso migratorio (Ramírez, 2005) (Camacho 2004)

> Los inmigrantes pioneros de la década del cincuenta además de la crisis del mercado de los sombreros de Panamá, respondían a un contexto de falta de confiabilidad en la agricultura de subsistencia, problemas de minifundización y precariedad de la propiedad de la tierra, y experiencia migratoria temporal dentro del país, hacia las empresas agrícolas costeñas, en el marco de la frágil modernización que el desarrollismos estatal generó. (Ramírez, 2005, pág. 35)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Su destino principal fue los Estados Unidos, específicamente las ciudades de New York y Chicago, antiguos centros de comercialización de los sombreros de paja toquilla. Posteriormente la diáspora se extiende a otras ciudades de EEUU y Canadá (Villareal Villamar, 2014) (Villamar, 2004)

A más de lo señalado, las razones para migrar a EEUU se encuentran claramente en las características del destino y los factores de atracción para las migraciones laborales de los países de su área de influencia. El gran crecimiento de la economía estadounidense, el desarrollo de la industria y el auge de la construcción en las grandes ciudades, junto con la consecuente demanda

de fuerza laboral masculina y cierta permisividad en la legislación y política migratoria en ese país, facilitaron la realización de los flujos en esa dirección (Camacho, 2009).

La mayor cantidad de personas que emigran a partir de este período a los EEUU pertenece al sexo masculino y sale de la zona campesino-rural. Su forma de viaje es mayoritariamente irregular, a través de canales abiertos por la migración clandestina facilitada por personas de la propia localidad, conocidas con el nombre de coyotes que establecen rutas por América Central.

En esta primera etapa, también existen flujos migratorios laborales de menor magnitud que se dirigen a Venezuela y Colombia, especialmente desde la sierra norte del país, debido a factores de crecimiento de algunos sectores de la economía en estos países cercanos y de redes que se establecen en los territorios.

Durante las décadas de los sesenta y setenta continuó la corriente migratoria hacia EEUU y, en menor medida a Canadá, de manera que del total de migrantes ecuatorianos, el 77 por ciento se dirigió a esos dos países, su origen continuó siendo principalmente el austro ecuatoriano (Azuay y Cañar). Los flujos migratorios se incrementaron en forma sustancial al concluir la década del ochenta, tendencia que continuó y se acentuó en los noventa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

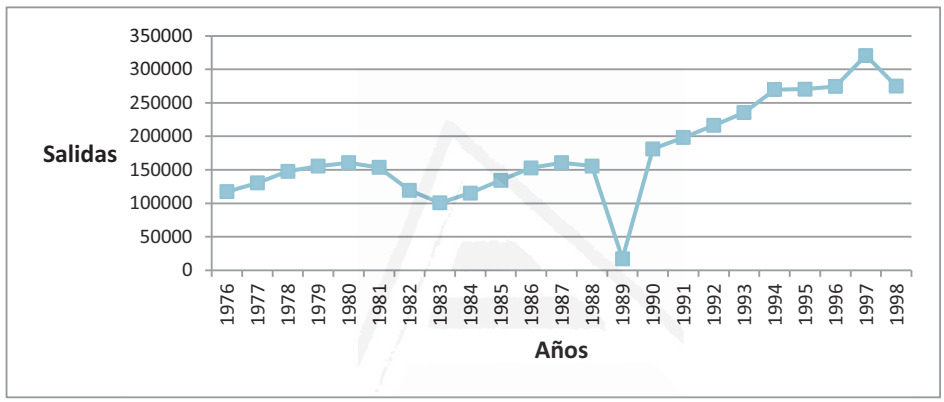
Paralelamente, a mediados de esta década, se abren nuevas rutas hacia Europa y el perfil de las personas migrantes comienza a cambiar. Las provincias de Loja e Imbabura se convierten en origen migratorio y la presencia de la mujer adquiere mayor relevancia, tanto por reunificación familiar como por nuevas migraciones laborales (Camacho, 2009). Se inicia en esta época una migración "pionera" hacia España, que abriría el paso hacia la migración masiva posterior a ese país (Villareal Villamar, 2014), (Villamar, 2004).

La migración hacia EEUU se mantiene hasta la actualidad (aunque su velocidad ha disminuido considerablemente) porque la mano de obra barata que proveen los trabajadores del

Sur aún es necesaria y por las redes familiares y parentales que se han configurado, a pesar de que con el transcurso de los años las políticas se han vuelto más restrictivas, los controles más rigurosos y, por lo tanto, el viaje resulta más peligroso.

Se calcula que, durante esta primera fase de migración laboral internacional, que dura casi cinco décadas, salen del Ecuador entre un millón y un millón y medio de personas. (Acosta, Bitácora Constituyente, 2008)

Figura 1 Salida de ecuatorianos 1976-1998



Fuente: (FLACSO-UNFPA, 2008).Elaboración propia.

Segunda etapa de la migración internacional (finales de los años noventa hasta la primera década del siglo XXI)

En la segunda ola migratoria se produce una salida masiva de ecuatorianos al exterior desde varios territorios del país, convirtiéndose en un hecho nacional que permea todos los aspectos de la sociedad. Sobre las causas de esta realidad Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador, afirma:

> El Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis económica sin precedentes. En 1999 se registró la peor caída del Producto Interno Bruto (PIB) en nuestra historia republicana, y se agudizó el deterioro institucional del país. En esos años, Ecuador experimentó uno de los empobrecimientos más acelerados en la historia de América Latina: entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones (…) Este deterioro socioeconómico fue agudizado por el

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> atraco bancario y el salvataje a los banqueros corruptos, así como por las políticas de ajuste estructural de inspiración neoliberal. Consecuencia lógica inevitable, de todo eso fueron el crecimiento masivo del desempleo y el subempleo, la pérdida de valor de los ingresos de la población; drásticos recortes en la inversión social; salud, educación, desarrollo comunitario, vivienda; una creciente inseguridad ciudadana; deterioro de la calidad de vida; y la reducción vertiginosa de la confianza en el país (…)
>
> En tales circunstancias, al entrar al país en la mayor crisis de su historia e incluso como consecuencia de los mecanismos adoptados para enfrentarla-como la misma dolarización- se inició un proceso sostenido de emigración, cuya magnitud y velocidad no tiene precedentes. En efecto, según varias según varias estimaciones, desde 2000, mucho más de un millón de ecuatorianos habría salidos del país. De hecho, hay estimaciones según las cuales el número de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior puede bordear los 3 millones, ya que a los emigrantes de la crisis de 1999 debe añadirse aquellos que han emigrado desde hace más de medio siglo, provenientes de las provincias de Azuay y Cañar (Acosta, Bitácora Constituyente, 2008, págs. 61-62)

En esta misma línea, la Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador señala:

> La segunda fase emigratoria del Ecuador, iniciada en los albores del año 2000 ha sido la más pronunciada y significativa en toda la historia del país, y su origen está ligado por una parte al colapso de un sistema económico ineficaz, ineficiente y altamente dependiente de factores exógenos y, por otra parte, a la insuficiencia de un sistema político-institucional absolutamente desarticulado y claramente deficitario a la hora de satisfacer las demandas básicas del conjunto de la población. La ausencia de posibilidades y perspectivas de desarrollo para una gran mayoría ecuatorianos ha sido sin duda el corolario de estas fallas estructurales, y su agravamiento tras décadas de políticas neoliberales de desmantelamiento de las capacidades del Estado, ha supuesto la vulneración del derecho al desarrollo y la exposición de esta población a una emigración prácticamente forzosa y sin garantías para el ejercicio de sus derechos fundamentales. (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2010, pág. 2)

Ante la contundencia de estos datos, todos los estudiosos de este momento de la historia del país concluyen que la salida masiva de ecuatorianos tiene relación directa con la crisis descrita.

> Sin desconocer la incidencia de otras variables que intervienen en los procesos emigratorios (funcionamiento de redes, imaginarios sobre los países de destino, discriminaciones en el país de origen, efecto llamada de los países receptores, desarrollo tecnológico y de las comunicaciones), es innegable la fuerte relación o

> impacto del contexto socioeconómico en el abrupto crecimiento de la migración internacional ecuatoriana. (Camacho, 2009, pág. 62)

El contexto socio-económico y político descrito, sumado a los aspectos que la propia autora señala, configuran un escenario multidimensional y complejo en el que se desarrolla un proceso que rediseña la historia del Ecuador contemporáneo, dentro y fuera de sus fronteras.

La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana del Ecuador (2014) destaca tres fundamentales características de esta nueva ola migratoria: la primera, el aumento de los flujos emigratorios a magnitudes sin precedentes y el establecimiento de nuevas rutas. La segunda es la existencia de cadenas y redes migratorias conformadas por amigos, familiares y compatriotas, que contribuyeron al flujo de información clave para facilitar el proceso migratorio y el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación que ayudaron a fortalecer esas redes. La tercera, la significativa feminización de la emigración y sus efectos en la reconfiguración de los roles familiares, tanto en origen como en destino. (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014)

Es necesario profundizar en estos aspectos, desagregándolos en los puntos que se analizan a continuación, con el fin de comprender su magnitud e impactos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.1.1. Velocidad de los flujos

Se calcula que en cinco años (1999-2003) salió un número similar de personas que en las cinco décadas anteriores. El promedio de salida en la segunda etapa es de 140.000 ciudadanos al año, mientras que anteriormente era de aproximadamente 16.000 (Villamar, 2004, pág. 8).

Tabla 2 Movimientos migratorios 1998-2000

Año	Migración
1998	45.332
1999	108.837
2000	158.359
Promedio 98-2000	104.176

Fuente: La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria (Ramírez, 2005)

2.1.2. Nuevos destinos

En esta etapa la elección de destinos de la migración ecuatoriana se diversificó, especialmente a países como España e Italia y, en menor medida a Francia, Bélgica, Suiza, Holanda, Alemania e Inglaterra. En América Latina, Chile y Argentina se convierten en destinos de importancia, sobre todo relacionados con la migración estudiantil y profesional. México también es destino de migración fundamentalmente relacionada con su situación de país de tránsito hacia los EEUU y también por migración estudiantil (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007).

Las estadísticas generadas en esta etapa muestran con claridad los nuevos destinos elegidos por los emigrantes ecuatorianos, pero es necesario destacar que EEUU continúa siendo el principal destino en términos de volumen total de población.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Según el censo estadounidense del año 2010, los ecuatorianos constituyen la segunda nacionalidad más numerosa proveniente de América del Sur, luego de Colombia, con un número de 564 631 personas registradas.[16]

Para la correcta lectura del siguiente cuadro hay que tomar en consideración, a más de lo anotado, que los datos corresponden a un período específico y a una muestra determinada, que incluyó sobre todo hogares de los lugares de salida más reciente de la población.

Tabla 3 Emigrantes internacionales por país de residencia 2010

	EMIGRANTES	DISTRIBUCIÓN
España	126.574	45.1%
Estados Unidos	80.080	28.6%
Italia	22.088	7.9%
Chile	4.955	1.8%
Colombia	3.916	1.4%
Venezuela	3.488	1.2%
Argentina	2.884	1.0%
Canadá	2.295	0.80%
Alemania	1.785	0.6%
Bélgica	1.781	0.6%

[16]Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de la cantidad de ecuatorianos que no han tenido posibilidad de regularizar su situación administrativa podría superar el 50% del total de la población, por tanto los datos oficiales no reflejan la verdadera realidad de la presencia de la comunidad ecuatoriana en ese país, que según las estimaciones señaladas podría, al menos duplicar esta cifra.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Resto del Mundo	15.851	5.7%
Sin especificar	14.740	5.3%
TOTAL	280.437	100%

Fuente: OIM-Perfil Migratorio del Ecuador 2011

Esta diversificación de destinos, y la concentración en algunos de ellos, sobre todo en España obedece a varios factores, pero fundamentalmente a las necesidades del mercado laboral de países con los que Ecuador, de una u otra forma, ha mantenido lazos históricos. La vinculación entre los países de emigración e inmigración, según Saskia Sassen, puede adoptar múltiples formas, "las más importantes de las cuales son los lazos neo o semicolonialistas y las campañas de contratación organizadas, bien por los gobiernos, bien por las empresas apoyadas por los gobiernos" en todo caso son parte de una geopolítica de la migración (Sassen, 2014, pág. 186).

Existen también otros factores que influyeron directamente en la decisión de los ecuatorianos como se señala en el siguiente texto:

> La elección de destinos europeos en detrimento de los norteamericanos obedece a las políticas restrictivas aplicadas por éstos últimos, a la par que está relacionada con las políticas de captación de mano de obra, así como la relativa similitud lingüística y cultural de España e Italia. En relación a estos dos países otros elementos determinantes de atracción fueron asimismo la fase de expansión de sus economías y el fácil acceso al mercado de trabajo especialmente en sectores como la construcción, la agricultura, el servicio doméstico y la hostelería. A estos se suman las características sociodemográficas de su población nativa y las oportunidades legales brindadas en los procesos de reagrupación familiar (Gómez, et. al, 2007: 187). (Villareal Villamar, 2014, págs. 8-9)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De los datos disponibles se desprende que prácticamente la mitad de personas que viajaron al exterior para fijar su residencia entre 1996 y 2001 eligieron España como su lugar de destino (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 54)

España, que en el año 1996 contaba con 11.000 ecuatorianos con permiso de residencia y trabajo, según fuentes oficiales de ese país, en al año 2004 llega a tener 475.698 ecuatorianos registrados, convirtiéndose en el primer colectivo inmigrante del país. Esta situación ocurre justamente por el cruce de razones que establecen las circunstancias propicias en los dos países en esta etapa: la fuga de los ecuatorianos como estrategia para enfrentar las circunstancias adversas en su país de origen y la demanda de mano de trabajo barato en España, las redes sociales que se van configurando y la relativa flexibilidad para la entrada. Situación que comenzaría a cambiar a partir de 2003 cuando se impone la visa de entrada para el ingreso de ecuatorianos a territorio español pero que se mantiene con altos índices hasta 2007 con un descenso puntual a partir de 2005. En el período 2002 a 2007 se registró un promedio de 41.000 entradas anuales, mientras que a partir de la crisis del 2008 el número de entrada de personas está alrededor de 11.000. (Iglesias Martínez, Moreno Márquez, Fernández García, Oleaga Páramo, & Vega de la Cuadra, 2015)

Italia, como segundo país escogido como nuevo destino en Europa, acoge a un importante número de ecuatorianos que llegan de forma masiva hacia el año 2000, pasando de 1632 registradas en ese año a 80.983 registrados a finales del 2008. Para 2011 el Instituto Italiano de Estadísticas señala que habría 91.625 personas ecuatorianas residiendo en ese país, mientras que la estimación del Banco Mundial señala la existencia de 95.226 personas, incluyendo las que estarían en situación irregular. Las ciudades donde mayormente residen los ecuatorianos son Milán, Génova,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Torino y Roma (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2014, p 58)

2.1.3. Redes migratorias

Como se ha señalado en el capítulo anterior, las redes migratorias pueden considerarse como micro estructuras socio-espaciales transnacionales con una dinámica propia que facilitan y estimulan el proceso migratorio. La principal característica de las redes migratorias es que ayudan a minimizar los riesgos que implican los desplazamientos entre origen y destino, son un apoyo económico para cubrir los costos del viaje y asentamiento, así como para facilitar la inserción, social y laboral en destino. En efecto, las redes y cadenas no solo facilitaron el proceso de emigración, sino que permitieron a la persona migrante enfrentar en buena medida su situación de vulnerabilidad y adaptarse en mejores condiciones a las sociedades de destino.

Ramírez (2005) destaca la importancia de las redes:

> Lo importante, más allá de los argumentos con que se expliquen las causas de la salida de ecuatorianos a distintas ciudades de los países del denominado primer mundo, es considerar que en la década de los setenta y a lo largo de los ochenta se delinean las redes sociales, configuradas en torno a tales inmigrantes pioneros, que facilitaran posteriormente el camino para que miles de personas puedan apuntalar su decisión migratoria. (Ramírez, 2005, pág. 38)

Así mismo, el hecho de que la migración ecuatoriana se concentre en pocos países confirma la existencia de importantes redes migratorias que operan específicamente entre localidades y ciudades pertenecientes a esos países proporcionando recursos económicos e información que facilita el viaje (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007, pág. 3)

El estudio de estas redes constituye uno de los aspectos que ha merecido especial atención de las investigaciones que se han realizado en el país en los últimos años desde la perspectiva del transnacionalismo, así como también despertó el interés por algunos organismos de cooperación

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

internacional para desarrollar proyectos de codesarrollo, debido a lo sustantivo de esta realidad y el impacto en las comunidades.

> En particular, las redes sociales sirven para recrear la comunidad de origen en los lugares de asentamiento, y de esa forma reproducir la comunidad en el contexto de su transnacionalización. Asimismo, las comunidades de origen también se transforman, como resultado de su estrecha dependencia con la dinámica de los mercados de trabajo (…) así como por la fuerte vinculación con la vida social y cotidiana en los lugares de asentamiento de los migrantes. (Canales & Zlolniski, 2001, pág. 421)

Esta realidad se hace muy visible en el caso de los territorios de mayor salida de población en Ecuador, más aun cuando en muchos de los casos se trata de poblaciones pequeñas en las que los impactos culturales son más visibles. Así lo verifica Claudia Pedone en su estudio para el caso de la migración femenina en España:

> Entre 1999 y 2000, cuando el flujo migratorio ecuatoriano alcanzó su punto máximo, comenzaron a llegar una mayoría de mujeres que provenía de ciudades grandes como Guayaquil o Quito, no obstante, las entrevistas en profundidad y la reconstrucción de las cadenas familiares nos proporcionaron una mayor puntualización: procedían de barrios específicos de cada una de estas ciudades y la selectividad de las migrantes estaba determinada, en gran medida, por las relaciones de parentesco, amistad y vecindad.(Pedone, 2005, pág. 126)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.1.4. Perfil de las personas migrantes

Migración masculina y femenina

En la migración ecuatoriana la presencia de las mujeres ha sido una constante, aun en la primera ola, en donde los flujos de migración masculina casi duplicaban la femenina. Pero a partir de finales de la década de los noventa la emigración femenina, supera a la de los varones. Es decir, los nuevos flujos involucran a personas provenientes de ambos sexos pero adquiere un rostro marcadamente femenino, y en un plazo mediato, familiar con presencia de niños, jóvenes y

ancianos, pues las mujeres hacen que los procesos de reunificación sean más cortos que en el caso de la migración de los hombres en la primera ola.

> (…) una mayor demanda de mano de obra femenina en las grandes ciudades de España, provocó que *las mujeres se convirtieran en el primer eslabón de la cadena migratoria.* Posteriormente, serían ellas las que reagruparían al marido, luego a una red de hermanos, cuñados, yernos, sobrinos, primos y, por último, a los hijos. Produciendo profundas trasformaciones en el ámbito familiar y su consecuente reacomodamiento de las relaciones de género y generacionales de los grupos domésticos involucrados en la migración internacional (Pedone, 2005, pág. 116)

Fuentes oficiales ecuatorianas demuestran claramente el elevado número de mujeres que migran, sobre todo hacía países Europeos como nuevos destinos, lo que llega a equilibrar el porcentaje de personas de ambos sexos y cambia el patrón de la etapa anterior. En algunos países el porcentaje de mujeres es bastante mayor a la media. A partir de 1997, la migración femenina hacia España representa el 58% de la emigración ecuatoriana en ese país. En ciudades como Madrid y Barcelona las mujeres ecuatorianas tienen una presencia del 54% de la población emigrada, mientras que en Murcia representan el 43%. Esta diferencia en los asentamientos geográficos de hombres y mujeres ecuatorianos en España, muestran como los mismos están relacionados con el tipo de trabajo que desempeñan en destino unos y otros, es decir las mujeres se asientan principalmente en ciudades donde predomina el mercado laboral en el servicio doméstico, un elevado porcentaje de ellas viven en su lugar de trabajo. Estas situaciones implican que, aunque exista en los datos generales una paridad de cifras entre la migración femenina y masculina, no se trata de una migración estrechamente dependiente la una de la otra, más bien se trataría, en los primeros momentos de un movimiento separado e independiente.(Gratton, 2005)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 4 Emigrantes internacionales por país de residencia y por sexo, 2001

PAÍS DE RESIDENCIA	CENSO 2001		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL
	AMÉRICA		
Estados Unidos	63.066	37.940	101.006
Chile	2.558	2.843	5.401
Colombia	3.040	1.920	4.960
Venezuela	3.274	3.397	6.671
	EUROPA		
España	96.579	90.232	186.811
Italia	14.081	23.280	37.361
Alemania	1.568	2.156	3.724
Bélgica	748	1.333	2.081
Reino Unido	2.376	1.756	4.126
Suiza	790	1.244	2.034

Fuente: OIM-Perfil Migratorio del Ecuador 2011

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 5 Emigrantes internacionales por país de residencia y por sexo, 2010

PAÍS DE RESIDENCIA	CENSO 2010		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL
AMÉRICA			
Estados Unidos	48.388	31.692	80.080
Chile	2.493	2.462	4.955
Colombia	2.195	1.721	3.916
Venezuela	1.914	1.574	3.488
EUROPA			
España	64.492	62.082	126.574
Italia	9.987	12.101	22.088
Alemania	889	1.056	1.945
Bélgica	832	949	1.781
Reino Unido	874	744	1.618
Suiza	456	611	1.067

Fuente: OIM-Perfil Migratorio del Ecuador 2011

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Para el caso de España, principal destino migratorio en esta época se cuentan con cifras que permiten establecer un cruce importante de datos.

> Si bien en los primeros momentos de la inmigración ecuatoriana a España, la migración fue preponderadamente femenina, lo que condujo inicialmente a un cierto desequilibrio por sexo en la población inmigrante ecuatoriana, 59% de mujeres y 41% de hombres en el año 1998. De forma rápida ese desequilibrio se transformó y ya en el año 2001 los porcentajes representaban un 51% de mujeres y un 49% de hombres, así ha continuado hasta la actualidad. (Iglesias et al pág.36)

Las razones para el predominio de la migración femenina en los destinos europeos está bastante bien explicado en las siguientes líneas por Gloria Camacho, una de las principales investigadoras de la migración femenina de Ecuador.

> Son múltiples las razones que explicarían el predominio femenino en la migración hacia Europa. Un factor que incide en la decisión de las mujeres de viajar a España e Italia es la fuerte demanda de fuerza laboral femenina que existe en ambos países, sobre todo para trabajar en el servicio doméstico, en cuidados personales, hostelería y en la agricultura. Esta demanda de mano de obra extranjera se produce en el marco de la nueva división internacional del trabajo, de la polarización de la economía en el escenario internacional y al interior de cada país, de la creciente profesionalización e incorporación de las mujeres europeas a un mercado laboral exigente, del debilitamiento del Estado de bienestar y la implantación de sistemas flexibles de contratación. Sin duda, estos son algunos de los factores que han confluido para que los países del centro requieran de mujeres inmigrantes de los países periféricos, quienes jugarán un papel clave para sostener su economía y posibilitar una buena calidad de vida a su población. (Camacho, 2009, pág. 52)

A estas razones se añadirían, las necesidades de cuidado de la población envejecida en Europa, motivos demográficos presentes en la realidad de los flujos migratorios Sur/Norte.

La masiva presencia de mujeres en los flujos migratorios, ha generado en el Ecuador, una nueva mirada de la migración desde la perspectiva de género. En la primera oleada, el debate giraba en torno a la autonomía y empoderamiento de las mujeres ante la ausencia masculina, los mecanismos de control de las familias en torno a la administración de las remesas y la sexualidad de las parejas de los migrantes, entre otros aspectos. En esta segunda etapa, en la que se masifica

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

la migración femenina, empiezan a visibilizarse los impactos de esta migración, especialmente en lo que tiene que ver con la reproducción social de la migración femenina, la problemática de las familias transnacionales, la situación de los hijos dejados en origen, los procesos de reunificación familiar impulsados por las mujeres, así como la vulnerabilidad y persistencia y reproducción de las desigualdades enfrentan las mujeres en el contexto migratorio.

2.1.5. Lugares de origen

Si bien se ha mencionado que la emigración masiva presentada a partir de finales de la década de los noventa, tuvo un carácter nacional, no es menos cierto que afectó en mayor grado, a ciertas ciudades y provincias del país, que vieron aumentar vertiginosamente el promedio de migración de su población. De ahí que en el periodo analizado, en datos absolutos, el 50% de migrantes corresponden a las provincias de Pichincha y Guayas, mientras que el 21% de migrantes proviene de las provincias del Sur (Azuay, Cañar y Loja) que históricamente han sido emisoras de migrantes. En lo que se refiere a los índices más altos de migración por cantones, se observa que la mayor densidad migratoria se encuentran en los cantones: Quilanga, Biblián y el Tambo. (Ramírez, 2005)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 6 Diez Cantones con mayor porcentaje de migración respecto al total de la población 2001

Región	Provincia	Cantón	% Migración
Sierra	Loja	Quilanga	13.62
Costa	El Oro	Marcabelí	11.4
Sierra	Cañar	Biblián	11.31
Sierra	Cañar	El Tambo	11.9

Sierra	Azuay	San Fernando	10.96
Sierra	Loja	Espindola	10.92
Sierra	Loja	Calvas	10.22
Sierra	Cañar	Suscal	10
Sierra	Loja	Sozoranga	9.29
Sierra	Cañar	Cañar	9.16

Fuente: La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria (Ramírez, 2005) Elaboración Propia

Entre 1997 y 2000, la proporción de inmigrantes urbanos creció de modo significativo en el Ecuador: los incrementos anuales alcanzaron una media del 79% en Guayaquil y del 85% en Quito, en relación al promedio nacional de cerca del 50%."(Ramírez, 2005)

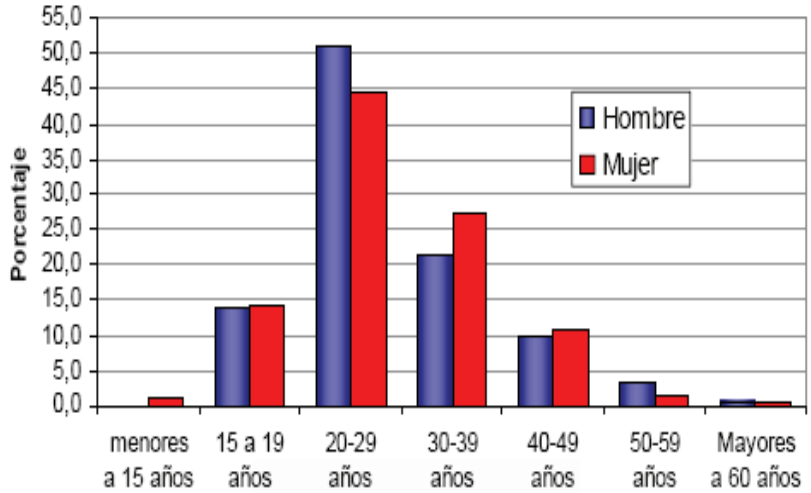
Al respecto, el diagnóstico de ANMHU (2014) señala que las provincias con mayor población emigrante, en términos relativos al número de población total son Cañar (8,51% del total en el país), Loja (5,97%), Azuay (5,68%) y Pichincha (4,15%) en la Sierra; El Oro (4,29%) en la Costa; y Morona Santiago (4,99%) y Zamora Chinchipe (5,57%) en el Oriente. Así mismo, las ciudades con el mayor número de emigrantes, son Cuenca, Guayaquil y Quito.

2.1.6. Edades, jefatura e hijos que se quedaron

El rango de edad que aglutina a la mayoría de personas que salen del país va de los veinte a los veinte y nueve años tanto en hombres como en mujeres. Posteriormente le siguen los rangos de treinta a treinta y nueve años y los de quince a diez y nueve.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 2 Emigración por edades según encuesta de condiciones de vida INEC-SIEH 2005-2006.



Fuente: (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007)

La información que presenta el cuadro, demuestra que en su mayoría emigraron personas cuyos rangos de edad corresponden a la población económicamente activa y que con mayor facilidad logra la inserción en los mercados laborales de las sociedades de destino.

Por otro lado, los datos proporcionados por la encuesta condiciones de vida 2005-2006 señala que el 43.06 era jefe de hogar y el 44.66 dejó hijos menores de 18 años (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007, pág. 5)

Tabla 7 Jefatura de hogar e hijos menores de 18 años

Era jefe de Hogar			Dejó hijos menores de 18 años		
	Frecuencia	% Total		Frecuencia	% Total
SI	103069	43.06	SI	103069	44.66
NO	136274	56.94	NO	136274	56.94

Total de Personas	239343	100	Total de Personas	239343	100

Fuente: (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007)

Así mismo, según datos citados en la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, en el año 2000, el 46,5% de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador tenían algún padre o pariente en el exterior. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014)

Estudios sobre zonas específicas de Ecuador, han demostrado como comunidades que en los años ochenta, se caracterizaban por su población de mujeres y niños, y en los noventa, su población era básicamente de niños y abuelas. (Jokisch&Kyle, 2005)

2.1.7. Nivel Educativo

Sobre todo en la segunda oleada migratoria, la población migrante se caracteriza por tener significativos niveles de educación y experiencia laboral profesional y técnica, porque fueron justamente las personas de clase media que contaban con educación y formación, las que se vieron afectadas en mayor medida por la crisis bancaria de 1999.(Ramírez, 2005)(Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007) (Camacho, 2009)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En promedio tienen estudios secundarios, aunque si se desglosa por sexo y destino vemos que tanto los hombres como las mujeres que migraron a Europa tienen mayor nivel educativo que las personas que migraron a Estados Unidos. Y sin importar el destino, las mujeres tienen mayor nivel educativo que los hombres. (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007, pág. 5) (OIM, 2012)

También tiene lugar, a los largo de estos años una significativa migración estudiantil y profesional. Las Naciones Unidas estimaron que hacia mediados del 2002, un promedio de 200 mil profesionales se habían marchado de Ecuador para buscar mejores condiciones de vida en

países como España, Estados Unidos, Italia, y en menos grado Chile y Colombia, de fuerza laboral joven y relativamente calificada. (Cevallos Vera, 2013)

En relación al sexo de los emigrantes y su nivel educativo, estudios como los de FLACSO-UNFPA (2008)señalan que las mujeres emigrantes tienen mayores niveles educativos que los varones. El49, 7% de ellas tienen educación secundaria y el 22.4% educación superior, mientras que los varones tienen el 45,7% y 17%, respectivamente.

Tabla 8 Población emigrante según nivel de instrucción y sexo, basada en encuesta de condiciones de vida INEC-SIEH 2005-2006.

Hombres										
Nivel de instrucción	**Estados Unidos**	**%**	**España**	**%**	**Italia**	**%**	**Otros**	**%**	**Total**	**%**
Ninguno	1.517	2,9	814	1,0	272	2,5	241	1,8	2.844	1,8
Primario	24.182	45,8	25.394	31,0	2583	23,5	2.190	16,7	54.349	34,2
Secundaria	16.959	32,1	43.679	53,3	5.784	52,7	6.707	51,1	73.129	46,0
Superior	10.111	19,2	12.078	14,7	2.343	21,3	3.993	30,4	28.525	18,0
Total	52.769	100,0	81.965	100,0	10.982	100,0	13.131	100,0	158.847	100,0
Mujeres										
Nivel de instrucción	**Estados Unidos**	**%**	**España**	**%**	**Italia**	**%**	**Otros**	**%**	**Total**	**%**
Ninguno	1.128	3,6	578	0,8		00		00	1706	1,3
Primario	8.341	26,3	22.129	29,7	1.853	14,8	1.447	11,6	33.770	25,7
Secundaria	14.624	46,1	42.270	56,8	8.684	69,4	6.128	49,1	71.706	54,7
Superior	7.658	24,1	9.446	12,7	1.982	15,8	4.907	36,3	23.993	18,3
Total	31.751	100,0	74.423	100,0	12.519	100,0	12.482	100,0	131.175	100,0
Total (H-M)	84.520	29,1	156.388	53,9	23.501	8,1	25.613	8,8	290.022	100,0

Fuente: (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007) Elaboración Propia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.1.8. Migración y Pobreza

Varios estudios basados en datos oficiales y encuestas realizadas a personas migrantes y familiares coinciden en que los hogares que han optado por la migración internacional en esta etapa, no son los más pobres; son por un lado, aquellos que cayeron en los últimos años en la pobreza debido a la crisis económica y, por otro, aquellos que si bien no han caído en la pobreza han visto reducidas significativamente sus condiciones de vida y sus oportunidades presentes y futuras. El costo económico asociado con la emigración ayuda a explicar que no sean los más pobres quienes salen mayoritariamente del país en busca de trabajo. Por otro lado, es importante considerar que la migración se desarrolla no solo para lograr la supervivencia familiar sino por mejorar las condiciones de vida o al menos recuperar el estándar previo a la crisis (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007) (Camacho, 2009).

La información contenida en la siguiente tabla corrobora esta tesis.

Tabla 9 Emigración y pobreza

Pobreza	Total de emigrantes	Contribución a la migración
Pobres	102.119	27.02%
Pobres extremos	49.453	13.09%
No pobres	226.33	59.89%
Otros	3	0.00%
Total	377.908	100%

Fuente: (FLACSO-UNFPA, 2008, pág. 42)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.1.9. Remesas

Un aspecto fundamental a destacar en la caracterización general de la migración internacional en el Ecuador es el de las remesas[17], motivo central para la decisión de emigrar y factor determinante en el desarrollo económico del país en estas dos últimas décadas.

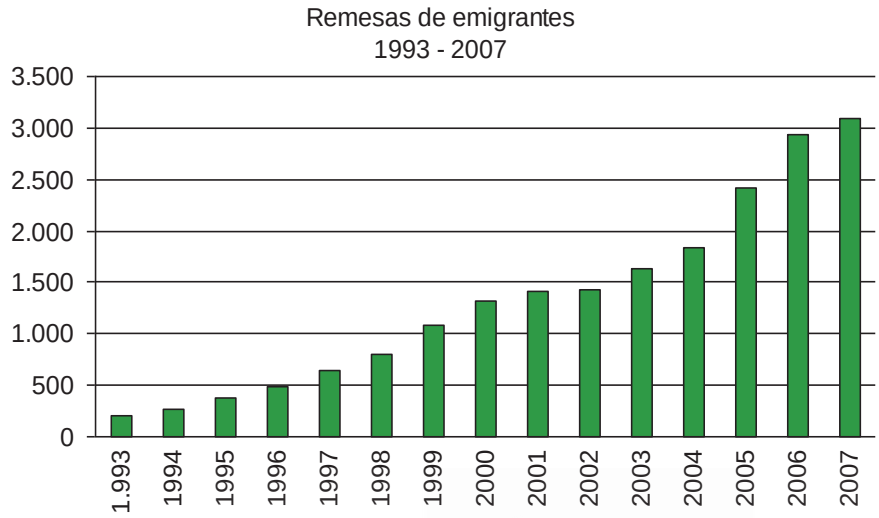
En los primeros años del nuevo siglo, el flujo de remesas ascendió de forma dramática en el Ecuador. De 200 millones de dólares en 1993 hasta 2916 millones en 2006, multiplicando su valor en términos reales diez veces y media en esos años.

Ya en los primeros años de la década de los noventa hubo un aumento paulatino de los montos de remesas enviadas desde el extranjero pero su ascenso fue bastante más pronunciado en 1998, siguiendo la misma tendencia que el incremento los flujos migratorios (Camacho, 2009, pág. 218).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

[17]Las remesas representan ingresos provenientes de economías extranjeras generados principalmente por la migración temporal o permanente de personas a esas economías. Sin embargo, las definiciones formales son ligeramente más amplias que la anterior porque parten de las definiciones de la balanza de pagos que no se basan en los conceptos de migración, empleo o relaciones familiares. Las remesas incluyen los fondos que fluyen a través de los canales formales, como un giro electrónico, o de canales informales, como el dinero en efectivo transportado por la frontera en los bolsillos. Pueden consistir casi totalmente en fondos enviados por inmigrantes en una nueva economía que se convierten en residentes de esa economía, y en la remuneración neta de los trabajadores de frontera, de temporada u otros trabajadores a corto plazo empleados en una economía en la que no son residentes.(Fondo Monetario Internacional, 2009)

Figura 3 Remesas de emigrantes 1993-2007



Fuente: Secretaría Nacional del Migrante- Diagnostico General para el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010

En su fase expansiva el impacto del ingreso de remesas para la economía nacional fue de enormes proporciones. Entre los años 2000 y 2012, las remesas constituyeron la segunda fuente de divisas del país, luego de la exportación petrolera, alcanzando su mayor nivel en el año 2007 con 3140.9 millones USD. En lo posterior este rubro irá decreciendo notablemente hasta llegar a 2446.4 millones USD para el año 2012 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014).

En el año 2000, las remesas suministradas al país representaron el 8,1 % del Producto Interno Bruto. Si se relaciona el monto de remesas de este año con el monto que recibió el país por exportaciones no petroleras, las remesas equivaldrían al 47,3 % de dichas exportaciones (Vanegas Manzano, 2016).

Si se considera los datos expuestos, se deduce que el envío de remesas de los emigrantes ecuatorianos a sus familias representa uno de los más importantes rubros en la economía nacional en todo el período de análisis. Significan una inyección de dinero que estimula la actividad

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

económica, a la vez que se constituyen como una contribución importante al equilibrio de la cuenta de pagos. Por otra parte, contribuyen a mejorar el nivel de inversión y el ahorro que se puede generar en la economía nacional. (Vanegas Manzano, 2016)

A nivel microeconómico, el impacto de las remesas se mide en la modificación de las condiciones de reproducción familiar. Las remesas aumentan el ingreso familiar y permiten un mayor acceso y control sobre los recursos, lo cual tiene un impacto directo en el nivel de vida de las familias (Secretaría Nacional del Migrante, 2011).

De acuerdo con el estudio realizado por el fondo multilateral de inversiones (FOMIN) del BID, alrededor de un millón de personas en el país, (el 14% de la población adulta) recibe en estos años remesas de sus parientes que residen en el extranjero. Las remesas benefician sobre todo a hogares situados en el umbral de la línea de pobreza, con impactos directos bajos sobre las familias en situación de extrema pobreza, lo que coincide con el análisis del perfil socioeconómico de los migrantes desarrollado anteriormente. (Camacho, 2009, pág. 220)

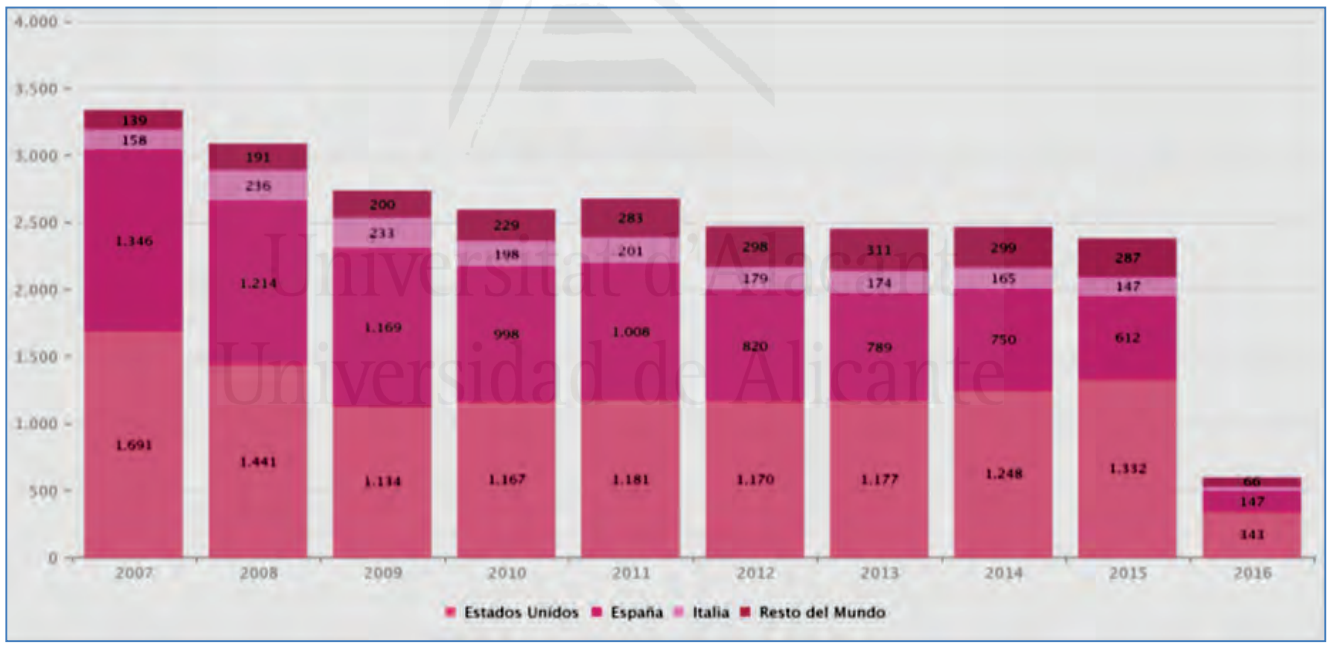
El monto enviado desde el extranjero depende de varias condiciones, como el tiempo de residencia en el exterior, la edad de los migrantes, los ingresos mensuales percibidos, el tipo de trabajo, el país en el que trabajan, entre otras. Los medios de envío son principalmente órdenes de pago, cheques, envíos electrónicos, personas que viajan y servicios de correo. Generalmente, cuando la familia recibe las remesas, invierte en consumo de bienes y servicios pero realiza también un ahorro importante de dinero para invertirlo en la compra de diferentes activos (casas, negocios, entre otros) o esperan para llevar a cabo estas inversiones una vez el migrante haya retornado a su país de origen.(Vanegas Manzano 2016)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Un estudio del Banco Mundial (2003) en el que se aplicó encuestas a las familias de migrantes, mostró que la mayoría de receptores de remesas en el Ecuador eran mujeres (66 %). Estas remesas, en su mayoría, provenían de Estados Unidos, España e Italia. La mayoría de los beneficiarios recibía mensualmente entre 250 y 500 dólares. La mitad de los encuestados recibía dinero mensualmente y, en promedio, la frecuencia de envío entre todos los receptores fue de ocho veces al año (BID, 2003).

Los flujos de recepción de remesas, que constan en los siguientes cuadros demuestran que los mayores montos provienen de Estados Unidos y Europa, principales destinos del masivo éxodo de ecuatorianos en los años de estudio.

Figura 4 Remesas por país de procedencia, 2007 - 2016[18]



Fuente: Banco Central del Ecuador

[18]La información toma en consideración únicamente el primer trimestre de 2016

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 10 Remesas por país de procedencia, 2007 – 2016, millones de USD

Año	Estados Unidos	España	Italia	Resto del Mundo
2007	1.691	1.346	158	139
2008	1.441	1.214	236	191
2009	1.134	1.169	233	200
2010	1.167	998	198	229
2011	1.181	1.008	201	283
2012	1.170	820	179	298
2013	1.177	789	174	311
2014	1.248	750	165	299
2015	1.332	612	147	287
2016	343	147	39	66

Fuente: Banco Central del Ecuador

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De la evolución de las remesas desde el año 2007 donde alcanzó su pico, hasta el 2016, se refleja tanto una desaceleración de la emigración en los últimos años, como el impacto de la crisis en los países de destino de la migración ecuatoriana. Este tema se analiza en el siguiente punto.

2.1.10. Desaceleración de los flujos y retorno de personas migrantes

Los últimos planteamientos teóricos y estudios sobre movilidad humana consideran al retorno como parte del proceso migratorio circular, es decir como una etapa o estación del ciclo

migratorio, que tiene sus propias características y realidades; así mismo, varias coinciden en que el retorno implica un proceso de preparación en destino y de readaptación en origen, que puede ser igual de complejo que la emigración.

En el caso ecuatoriano, alrededor del año 2008, se produce un aumento significativo de retorno de sus emigrados, a la vez que una desaceleración de la salida de ecuatorianos al exterior, situación que obedece a varios factores que son resumidos por Villareal (2014):

> Como resultado de las crecientes restricciones migratorias, la crisis económica mundial y las mejores condiciones socioeconómicas del país, la migración ecuatoriana ha entrado en una etapa de estabilización y desaceleración de los flujos. Este proceso ha coincidido con el completamiento de un ciclo migratorio en el que la mayor parte de los procesos de reagrupación familiar han tenido lugar y las motivaciones que alientan la migración han disminuido de manera creciente. Se calcula que uno de cada 10 emigrantes de la reciente ola migratoria ha retornado al país en los últimos años (Villareal Villamar, 2014, pág. 9)

En efecto, el primer factor a tomar en cuenta es el de la aplicación de políticas migratorias restrictivas y de control en los principales países de destino. Como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos (11S), incrementaron los riesgos de la migración irregular hacia EEUU y aumentaron las deportaciones desde ese país.(Tabla 11)

Tabla 11 Países de mayor deportación de ecuatorianos 2005-2011

País de Procedencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Estados Unidos	429	1.203	1.411	2.395	1.984	1.973	1.365	10.760
México	441	597	608	634	125	199	125	2.729
España	140	298	320	363	387	375	419	2.302
Guatemala	155	176	131	91	43	37	18	651
Reino Unido	66	66	94	126	88	22	42	504

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Panamá	46	176	148	22	18	27	10	447
Italia	56	42	48	40	34	15	15	250
Nicaragua	4	69	131	7	1	1	1	214
Colombia	27	92	33	41	15	4	-	212
Curazao	-	4	5	32	38	25	52	156
Total	1.511	2.884.	3.239	3.696	2.881	2.786	2.154	19.424

Fuente: (Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2012) Elaboración Propia

Así mismo, en 2003 se impuso para los ciudadanos ecuatorianos el visado Schengen para ingresar a Europa, a lo que se sumaron las políticas de la Unión Europea como la Directiva Retorno (2008) y las iniciativas de varios países, sobre todo España, de programas específicos para incentivar el retorno de inmigrantes.

Un segundo factor, de gran relevancia, tiene relación con los efectos de la crisis del sistema económico-financiero que estalló en el 2008, golpeando a Estados Unidos y a la Unión Europea, que derivaron en el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales, que fueron expulsados de las fuentes de trabajo e ingreso, y que afectó mayormente a los trabajadores migrantes, tal como lo demuestran, para el caso de España, los siguientes datos:

> El colectivo inmigrante ha presentado, al inicio de la crisis, un impacto del paro sensiblemente más severo que el de los nativos. Así, entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2009, el desempleo en los nacidos fuera de España aumentó casi un 164% (desde los 407.700 a los 1.076.300), un avance sensiblemente más elevado que el de los nativos, que fue del 114% (desde los 1.519.800 a los 3.250.300). [Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España: 2011, 13] (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 55)

En el año 2009, frente a esta realidad, el equipo de la Secretaria Nacional del Migrante realiza un diagnóstico de los ecuatorianos con proclividad al retorno en el contexto de la crisis que afectaba a las principales sociedades de destino, e identifica sus perfiles y las opciones que podrían tomar. En el estudio se estima que el número de personas desempleadas en los principales países

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

destino emigratorio bordearía los 250.000, de las cuales el 40% (100.000 personas) permanecería en los países (o regiones) de destino debido a una posible relocalización laboral; el 35% (85.000 personas) retornaría a Ecuador con cierto grado de capacidad económica y el 25% retornaría al país en condiciones de vulnerabilidad (SENAMI Análisis de coyuntura N2009-0).

Algunas de esas predicciones se llegaron a cumplir, pues, en el caso de España un número importante de personas se reubicó laboralmente en otros países europeos, otros regresaron al país con la idea de emprender negocios y aplicar las experiencias adquiridas, mientras que algunos se acogieron a los programas de retorno de España, o pidieron apoyo al gobierno ecuatoriano por situaciones de vulnerabilidad familiar, que hacían imposible su permanencia en su destino migratorio.

En el censo de población llevado a cabo en Ecuador en noviembre de 2010, se evidencia que los retornos que la muestra seleccionada pudo registrar, procedían de los principales países de destino: España, Estados Unidos e Italia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 12 Ecuador, distribución porcentual de los retornados que vivían cinco años atrás en el exterior, noviembre de 2010.

PAÍS	N° PERSONAS	PORCENTAJE
España	33.270	41,2
Estados Unidos	19.380	24,0
Italia	4.907	6,1
Colombia	3.723	4,6
Venezuela	1.308	1,6
Chile	1.111	1,4
Reino Unido	1.024	1,3
Argentina	1.010	1,2
Bélgica	658	0,8
Canadá	576	0,7
Perú	506	0,6
Otro	4.704	5,8
Sin especificar	8.635	10,7
Total	80.812	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC. (Mejía & Castro, 2012) Elaboración Propia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Otro factor para desincentivar la salida y alentar el retorno de la población emigrada ha sido el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y políticas del Ecuador, que vive una nueva etapa en estos años. Cabe recalcar que el retorno voluntario no siempre obedece a razones económicas, sino también familiares o por el cumplimiento de metas en los países de destino y el mejoramiento de la situación en origen puede ser un elemento importante para la toma de decisiones.

Como anota Moncayo:

> Si bien las situaciones de crisis generan expectativas de retorno en las poblaciones inmigradas, su materialización depende de la percepción que los migrantes tengan sobre la situación en su país, es decir, si sienten que ha mejorado con respecto al momento en que decidieron emprender su proyecto migratorio. (Moncayo, 2011, pág. 8)

Otro elemento a tomar en consideración es que, en muchos casos, el retorno no significa el cierre definitivo del proyecto migratorio, pues la experiencia muestra que muchos retornados buscan emigrar nuevamente. La posibilidad de volver a migrar al país de destino, si es que no se cumplen las expectativas planteadas para el retorno, tiene relación directa con la situación de regularidad migratoria. (OIM, 2012). Estudios demuestran que "entre los grupos con mayor proporción de retorno desde España se hallan los latinoamericanos que han adquirido la nacionalidad española, como los ecuatorianos, colombianos, argentinos, entre otros" (Moncayo, 2011, pág. 8)

Algunos de los migrantes que retornaron, tanto voluntariamente como los que lo hicieron de forma forzada, se acogieron a los apoyos que el gobierno brindó en estos años, como se analizará más adelante.

Este proceso aún debe ser estudiado con profundidad, ya que se trata de un proceso nuevo, multicausal y complejo en el que se conjugan elementos socioeconómicos, familiares, condiciones en origen y destino propios de los espacios transnacionales que configuran el hecho migratorio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Algunos estudios comienzan a señalar, que a partir de 2008, puede haber iniciado una tercera etapa en la migración internacional ecuatoriana (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014)

2.2 Ecuador como país de inmigración y tránsito

El Ecuador, como ya se ha mencionado, es también destino migratorio para un importante número de personas, sobre todo de sus países vecinos: Colombia y Perú y es lugar de tránsito migratorio fundamentalmente hacía América del Norte. Secretaría Nacional del Migrante, 2007) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014).

Según la información contenida en el perfil migratorio del Ecuador 2011, elaborado por la OIM, que analiza los saldos migratorios entre los años 2000 y 2010 demuestra que existe un saldo positivo de aproximadamente 600.000 colombianos, 320.000 peruanos, 25.000 estadounidenses y 279.000 de otras nacionalidades (Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2012, pág. 56).

El flujo de migrantes laborales de Colombia y Perú ha sido una constante en las últimas décadas, debido a la permeabilidad transfronteriza, las redes y cadenas establecidas entre las poblaciones de estos países vecinos y las facilidades generadas por la normativa andina, que permite la circulación en la subregión sin necesidad de visado, a lo que se suma el fin de un largo conflicto fronterizo con Perú, con la histórica firma de la Paz entre los dos países en el 26 de octubre de 1998.

Sin embargo, alrededor del año 2000, ocurre un aumento significativo de la inmigración laboral transfronteriza desde Perú y Colombia, que tiene como causa principal, la atracción de mano de obra producto de la dolarización de la economía ecuatoriana y los nichos de trabajo dejados por los emigrantes ecuatorianos a partir de 1998.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Por otro lado, desde el año 2008 el país recibe otros flujos de inmigrantes sobre todo oriundos de países caribeños especialmente Haití y Cuba (OIM 2012). Estas llegadas coinciden con la política de libre ingreso para turistas del gobierno actual, que en enero de 2008 eliminó la visa de entrada a todas las nacionalidades. Ecuador estableció por razones humanitarias en el año 2010 una amnistía especial para regularización de los ciudadanos haitianos, luego del terremoto suscitado en dicho país en ése año.

De otra parte, en los últimos años, Ecuador vivido ha recibido una importante inmigración desde EEUU y en menor medida desde Canadá y algunos países Europeos como España, Noruega y Bélgica. Ciudades como Cuenca, Cotacachi, Vilcabamba y la provincia de Santa Elena se han convertido en destino creciente de jubilados, que han encontrado en estos lugares aspectos que favorecen su residencia y mejoran su calidad de vida. Este fenómeno, que no ha sido estudiado a profundidad pero se inscribe en una tendencia de los jubilados norteamericanos de buscar su residencia en varios países latinoamericanos, impulsados por empresas transnacionales como *International Living* que por varios años consecutivos, a través de sus redes virtuales, han nominado al Ecuador como "el mejor destino para jubilados en el mundo"[19]

El siguiente cuadro demuestra que la población de origen colombiano y peruano es la de mayor presencia en el país, seguida por la población de origen estadounidense. Registra también un importante incremento de población Española que ha llegado al país en el contexto de la crisis del 2008.

[19]Si bien el propósito de este trabajo es el tratamiento de las migraciones laborales en el contexto de las relaciones Norte/Sur, es importante señalar la necesidad de profundizar en el análisis de este fenómeno, pues detrás de ello, al parecer, existen grandes negocios inmobiliarios y de otra índole que han afectado en forma negativa el desarrollo local dentro de países que han vivido este fenómeno como Costa Rica, México y Panamá. Resulta indispensable políticas estatales y locales que gestionen con responsabilidad y dentro de sus planes de desarrollo humano y territorial, este hecho para evitar sus efectos negativos, desde una necesaria perspectiva de sociedades de acogida e interculturalidad y no lugares de negocios internacionales que atenten contra la calidad de vida de todos los ciudadanos, sin importar el lugar donde ellos han nacido.

Tabla 13 Población extranjera residente en Ecuador por país de origen y año de llegada, 2010

País de Origen/Año de llegada	Antes 1960	1960/ 1969	1970/ 1979	1980/ 1989	1990/ 1999	2000/ 2005	2006/ 2008	2009/ 2010	NS	Total
Colombia	2.006	2.412	5.477	5.502	8.080	20.540	14.027	18.285	13.602	89.931
Perú	104	81	457	455	1.252	4.924	3.099	3.216	2.088	15.676
Estados Unidos	143	244	506	724	1.874	3.162	2.910	3.941	1.5130	15.017
España	106	125	197	243	342	2.155	2.835	6.031	1.959	13.993
Cuba	15	29	46	49	514	594	991	3.816	663	6.717
Venezuela	24	57	130	621	1.090	1.045	521	718	514	4.720

Fuente: (Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2012) Elaboración Propia

En lo que respecta al tránsito de personas en país, según información de la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2014) un gran número de haitianos no se han establecido en Ecuador y ha utilizado el país más como tránsito a otros destinos, generalmente con la intención de llegar a los EEUU. De acuerdo al saldo migratorio del 2011, en ese año ingresaron 2.545 personas desde Haití y salieron 2.520, evidenciando que existiría una clara tendencia a no permanecer en territorio ecuatoriano, sino únicamente de forma transitoria, para luego viajar a Venezuela, Chile y Brasil (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 61)

Igualmente ciudadanos cubanos han utilizado al Ecuador como país de tránsito hacia Estados Unidos país que a través de la ley de ajuste cubano expedida en 1966, ha otorgado "beneficios" económicos, sociales y para la regularización de los ciudadanos cubanos que llegan a ese país. Esta situación se complejizó a partir del acercamiento entre los gobiernos de Estados Unidos y Cuba a partir de diciembre de 2014 (puesto que la población cubana consideró que este

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

acercamiento podría derogar la ley de ajuste cubano). Ante la masiva llegada de cubanos a Ecuador, el Estado ecuatoriano decidió en diciembre de 2015 imponer la visa a esta población para protegerlos de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

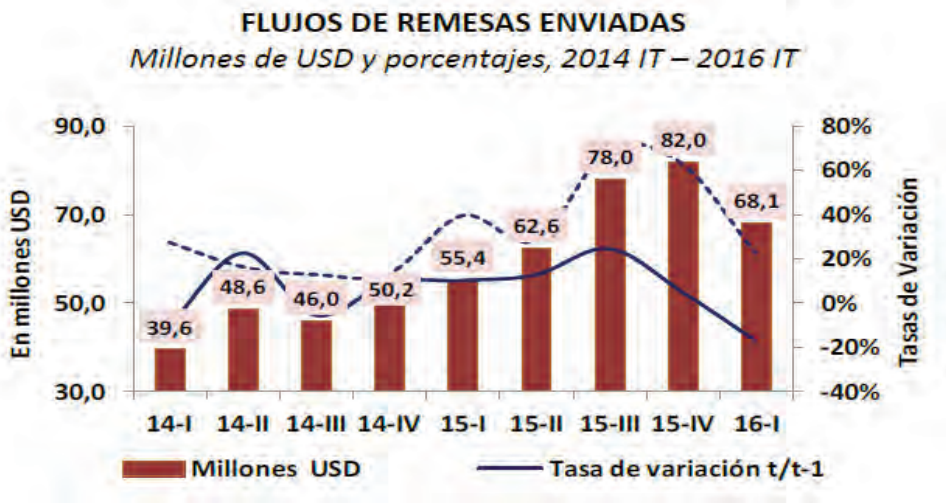
Esta situación que ha sido similar para el caso de otros países de los otros continentes, y el hecho de que muchos migrantes en tránsito pueden ser víctimas de redes de trata de persona y traficantes de migrantes, condujo a que Ecuador establezca requisito de visado para el ingreso al país para los ciudadanos de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia.

Ecuador, al ser un destino migratorio, es también en los últimos años un importante emisor de remesas. En el primer trimestre del 2016, envío 68.1 millones de dólares, monto superior en un 22.8% a las remesas enviadas en el mismo periodo del 2015, pero inferior en un 17% a lo enviado en el último trimestre de 2015. En el siguiente gráfico se puede observar que Colombia y Perú son los principales países a los que se envían remesas desde Ecuador, puesto que los montos de remesas enviados a estos países representan el 73% del total de remesas enviado al exterior. Estas cifras guardan coherencia con la presencia mayoritaria de población inmigrante de origen colombiano y peruano en el Ecuador, según el censo de 2010.

Las provincias de donde se envían las remesas al exterior son Pichincha (19.9 millones), Guayas (18 millones) y Azuay (4.8 millones), (Ecuador. Banco Central, 2016)

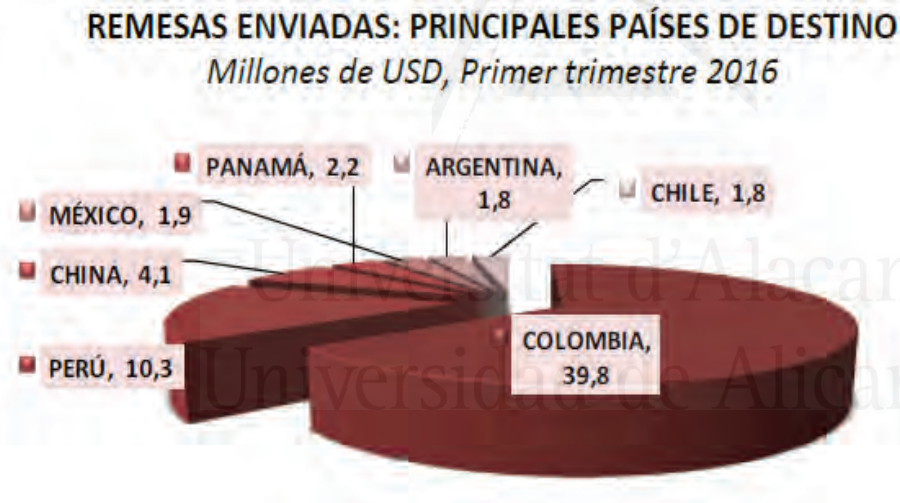
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 5 Flujo de remesas enviadas desde Ecuador al extranjero



Fuente: (Ecuador. Banco Central, 2016)

Figura 6 Remesas enviadas desde Ecuador a principales países de destino.



Fuente:(Ecuador. Banco Central, 2016)

En cuanto a la situación de Ecuador como país de tránsito, existen preocupantes evidencias de que, durante estos años se desarrollan redes clandestinas complejas que se suman y confunden con las que utilizan los ecuatorianos para viajar de forma irregular a Estados Unidos, ya sea por vía marítima, terrestre o aérea.

> Estos migrantes indocumentados connacionales o extranjeros, dependiendo de los recursos con los que cuenten, suelen pagar a coyotes para llegar a algún país centroamericano, para más tarde cruzar las fronteras sur y norte de México en internarse en Estados Unidos. De este modo una compleja industria migratoria clandestina opera en y desde Ecuador, de manera clandestina, el cruce de diversas fronteras nacionales a pesar de los restrictivos controles migratorios globales (Alvarez Velasco, 2012, pág. 5)

Según información de la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2014) un gran número de ciudadanos haitianos no se han establecido en Ecuador y ha utilizado el país más como tránsito, generalmente con la intención de llegar a los EEUU. De acuerdo al saldo migratorio del 2011, en ese año ingresaron 2.545 personas desde Haití y salieron 2.520, evidenciando que existiría una clara tendencia a no permanecer en territorio ecuatoriano, sino únicamente de forma transitoria, para luego viajar a Venezuela, Chile y Brasil (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 61)

2.3 Ecuador país de Refugio

Las personas solicitantes de refugio son aquellas que huyen de su país de origen a causa de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social y que no puedan, o no quieran, a causa de dichos temores acogerse a la protección de su país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera de su país de residencia habitual, no puedan regresar a él. También son todas las personas que huyen de su país porque sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por situaciones de violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2016)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ecuador es el país que más refugiados recibe en América Latina. Desde el año 2000, miles de ciudadanos, la gran mayoría de origen colombiano, han ingresado al país en busca de protección internacional. Hasta el año 2007 se habían presentado más de 55 mil solicitudes de refugio, con una demanda creciente cada año, pero la cifra de personas necesitadas de protección era considerablemente mayor y ha ido incrementando durante estos años. Según un estudio realizado por el Ministerio de relaciones Exteriores con la participación de varios ministerios del sector de Seguridad Interna y Externa y desarrollo Social de Ecuador, en base a datos proporcionado por ACNUR, solamente en 2007 se presentaron 11.306 personas requiriendo condición de refugiados, lo que significaba un promedio de 942 solicitudes por mes. El número de estas solicitudes aumentó dramáticamente a partir de 2002, año del fracaso del proceso de paz en Colombia (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, 2008, págs. 15-28)

De acuerdo a información que reporta la *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana,* 2014 el Ecuador había recibido, desde los años 70 hasta diciembre del 2013, 173.000 solicitudes de refugio, presentadas por personas de más de cien nacionalidades, principalmente de colombiana (98,4%) y otras nacionalidades (1,6%). El 55,8% de las solicitudes han sido presentadas por hombres y 44,2% por mujeres; y el 19% corresponde a niños, niñas y adolescentes (personas entre 0 y 17 años de edad).De estas solicitudes, el Estado ecuatoriano, a través de la Dirección de Refugio, había otorgado este derecho a 60.500 personas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 62)

Según cifras actualizadas por el Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana del Ecuador al año 2016 , el Ecuador alberga hoy a un total de 60.253 refugiados reconocidos, de los cuales 57.325 son de origen Colombiano, es decir el 95.2% del total, por lo tanto un 4.8%,2.928 son refugiados de otras nacionalidades.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> El desplazamiento forzado en Colombia y la crisis humanitaria consecuente, debido al largo conflicto interno armado que ha sufrido el país vecino es, evidentemente un problema que ha conllevado estas graves consecuencias para su población y también para los países vecinos. La combinación entre las causas estructurales de la violencia en el vecino país sumadas a situaciones coyunturales como una estrategia propia del conflicto ("órdenes de desalojo" o de "permanencia", utilizadas como estrategias entre facciones que se disputan el control de un territorio) han determinado que el desplazamiento de personas haya alcanzado cifras alarmantes. (González Gil, 2015)

La aplicación del "Plan Colombia" especialmente con las fumigaciones de los cultivos de las plantaciones de coca, que implican afectaciones a la salud de los habitantes y al medioambiente en los territorios de dicha región, la expansión del proyecto paramilitar a partir de 1997, la desarticulación de los procesos organizativos de la población y el aumento de acciones militares por parte de las FARC, coadyuvaron al incremento de este gran desplazamiento forzado.

En el contexto de violencia reseñado, la frontera toma una dimensión político-militar porque se convierte en un espacio al que se extiende el conflicto y deviene en zonas de expulsión de población desplazada poniendo en evidencia la debilidad estructural o escasa presencia del Estado colombiano para proteger a las poblaciones de la región afectada por el conflicto y prevenir los movimientos transfronterizos que han ido aumentando conforme ha escalado el conflicto en la zona. Este movimiento de personas hacia los países fronterizos ha generado situaciones complejas que han requerido planes de contingencia para la acogida de la población movilizada, por parte de los estados fronterizos con Colombia, como es el caso de Ecuador.

El país incluyó en 1992 en su legislación nacional las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, a través de la promulgación del Decreto Ejecutivo 3301 de mayo de 1992, reformado mediante el Decreto Ejecutivo 1182 de mayo de 2012, que incluye varios cambios al reglamento de la aplicación del derecho al refugio. Además el Ecuador ha estableció a inicios del Gobierno una política delineada en el documento *Política del*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ecuador en Materia de Refugio, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el 2008, posteriormente entre marzo de 2009 y marzo de 2010, se estableció un proceso de registro ampliado, que se basa en la determinación grupal de la condición de refugiado con el objetivo de simplificar el proceso facilitando el acceso a la población solicitante *in situ*.

Esta política de refugio fue reformada mediante el Decreto Ejecutivo 1635 de marzo de 2009 y Acuerdo Ministerial 000003 de enero de 2011 realizando ajustes a las posibilidades de obtención de refugio pero sin renunciar el respeto por los acuerdos internacionales de protección.

En temas de refugio el Ecuador se ha constituido en un referente mundial por haber acogido a las personas necesitadas de protección internacional, con respeto a sus derechos, intentando garantizar su inclusión en la sociedad y su acceso a servicios, sin restringirlas a zonas específicas para refugiados, como lo hacen la mayor parte de países**.**

2.4. Principales impactos de la migración internacional para el desarrollo humano en el Ecuador

A partir de la caracterización precedente se puede llegar a una valoración general de las consecuencias que ha tenido en la sociedad ecuatoriana la migración internacional en la primera década del siglo XXI y, establecer su relación con la incorporación de la preocupación por este hecho como una cuestión de Estado. Es necesario recapitular los que consideramos impactos más relevantes para el desarrollo humano en Ecuador y analizarlos desde esa perspectiva:

En primer lugar resulta evidente que la emigración ha sido el hecho con mayor peso social para la sociedad ecuatoriana. El éxodo masivo que se produce a partir de 1999 responde a una estrategia para enfrentar la crisis generalizada que vivió el país, y la quiebra de expectativas que esta genera en la población más afectada por ella.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Los flujos desarrollados en esta época sumados a los ya ocurridos en la primera ola de migración internacional supusieron una pérdida de capital humano que afectó gravemente al desarrollo del país en todos sus ámbitos. El impacto económico, social, político y cultural fue de enormes proporciones, tanto para las personas, las familias como para los territorios de mayor expulsión, en definitiva, para el país en su conjunto.

Las consecuencias de la migración afectan de manera distinta a quienes la protagonizan. Las diferentes expectativas y experiencias, así como la satisfacción de sus necesidades básicas, hace que se viva la emigración de manera diferente. En algunos casos las familias se mantienen separadas por muchos años y solo se reagrupan en origen cuando se produce el retorno del miembro o miembros de la familia que emigraron; otras se reunifican paulatinamente en origen o destino, pero hay una realidad incuestionable: gran parte de las familias ecuatorianas cambiaron totalmente su estructura y sus roles en estos años, más aún si se considera que una de las características fundamentales de este proceso es su feminización.

La masiva presencia de mujeres en los flujos migratorios, ha generado en Ecuador una nueva mirada de la migración desde la perspectiva de género. En la primera oleada, los impactos de la misma, en relación a la situación de las mujeres que se quedaban, giraban en torno a su situación ante la ausencia masculina, los mecanismos de control familiar y social que socavaban su autonomía. A partir de la segunda ola migratoria, en la que se masifica la migración de las mujeres, los impactos de esta migración se producen especialmente en lo que tiene que ver con los cambios de roles en la realidad de las familias transnacionales: la situación de los hijos dejados en origen y sus procesos de inserción en destino, los procesos de reunificación familiar impulsados por las mujeres, así como la vulnerabilidad, persistencia y reproducción de las desigualdades con las que se enfrentan en el contexto migratorio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Los impactos a nivel local y nacional son muy visibles y claros, especialmente con respecto a la recepción de remesas, como se ha descrito en el presente capítulo, sin embargo el estudio de las consecuencias en los territorios y en el país en su conjunto no puede limitarse al aspecto económico. Una valoración más exhaustiva del verdadero impacto en el proceso de satisfacción de necesidades y ampliación de capacidades de la emigración ecuatoriana en estos años, implicaría un estudio específico en cada caso concreto; sin embargo tomando en consideración los datos expuestos, se puede concluir que la movilidad de estas personas no se ha efectuado en un contexto favorable para su desarrollo humano.

Respecto a temas como inmigración y tránsito, Ecuador ha avanzado en la senda de buscar una actualización y modernización de su legislación, a través del proyecto de ley de movilidad humana, que permita la regulación, la integración plena de los ciudadanos y proteja sus derechos, sin embargo, serias contradicciones se evidencian aun en la garantía de los mismos.

Específicamente en lo referente a refugio, Ecuador se ha constituido en un referente habiendo acogido a las personas necesitadas de protección internacional, sobre todo desde el hermano país colombiano, en medio de fuertes limitaciones económicas, normativas e institucionales, procurando el respeto a sus derechos y velando por su inclusión en la sociedad, sin restringirlas a zonas específicas para refugiados, ni coartando sus derechos de acceso a servicios y oportunidades**.**

La masiva emigración de ecuatorianos, impactó también en la presión que recibió el Estado por parte de sus compatriotas en el extranjero, sus familias en Ecuador y organismos de derechos humanos, para que active políticas migratorias que protejan sus derechos fundamentales y tome en consideración sus demandas. Ante esta situación el Estado ecuatoriano se vio en la necesidad de repensar su política pública, normativa e institucionalidad en temas de movilidad humana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El gobierno ecuatoriano, a partir del año 2007, asume una deuda social con los emigrantes que se traduce en una política pública con pretensión de integralidad y coherencia, que debe reconocer para las personas que escogen a Ecuador como destino los mismos derechos que se exigen para sus compatriotas.

Sobre este intento tratan los siguientes capítulos de la tesis.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo III. Una nueva visión de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la transformación social y política del país.

> Estamos arreglando la casa para que vuelvan, para que nadie más tenga que salir forzado y para que se sientan a gusto nuestros hermanos sobre todo de los países vecinos que buscan en nuestro país un lugar digno para vivir.
>
> Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador.
>
> Quito, 18 de septiembre de 2007[20]

> Si se cuenta con apoyo, podría este proyecto mutar de utopía a Realidad. Una realidad pionera, inteligente, digna. Sobre todo digna de esa población ecuatoriana que ha hecho la gran travesía desde un pasado de ultrajes y zozobra hacia un porvenir ignoto, cuyo valor inmenso está en el gesto, en el reto, en el coraje de haberse lanzado con los ojos abiertos a la nada.
>
> Huilo Ruales Hualca
>
> Toulouse 18 diciembre de 2007[21]

A partir del año 2007, el Ecuador se pone como tarea la construcción de una política migratoria que responda a la compleja realidad descrita en el capítulo precedente y a las necesidades de las personas migrantes. Lo hace desde una visión integral y humanista, ausente anteriormente en el tratamiento de esta temática.

Este giro obedece a que el país de estos años vive un proceso de grandes cambios sociales y políticos que conducen a la mayoría de la población a apostar por un proyecto de sociedad distinto y alternativo al vigente en las décadas anteriores. Este proyecto, que se forja por las demandas de los diferentes sectores sociales que sufrieron las consecuencias de la aplicación del neoliberalismo

[20] Discurso de presentación del Plan Nacional de Desarrollo humano para las migraciones PNDHM 2007-2010
[21] Mensaje del escritor ecuatoriano con motivo de la presentación del PNDHM, leído en acto gubernamental de presentación de la nueva política migratoria del Ecuador

en el Ecuador, logra que se plantee el compromiso de una transformación profunda de la sociedad en el plan de gobierno de la candidatura que los representaba en el año 2006.Para lograrlo, se decide la realización de una Asamblea Constituyente que refunde el Ecuador desde las necesidades de las personas y no desde las del capital.

La finalidad de este capítulo es analizar la manera cómo se aborda el tema migratorio desde esta nueva perspectiva y su proceso de construcción.

3.1. Una nueva concepción de sociedad y desarrollo: derechos, desarrollo humano y Buen Vivir

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referéndum del 28 de septiembre de 2008 con la participación de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, por primera ocasión en la historia republicana del país, establece las bases de los cambios profundos que la mayoría de la sociedad aspiraba. El preámbulo de la Carta Magna deja ver el espíritu de este nuevo proyecto de sociedad:

> Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La noción de Buen Vivir es la traducción de la expresión kichwa *Sumak Kawsay* que alude a una forma de sociedad basada en la solidaridad y la armonía con la Naturaleza.

> El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas populares(…)constituye un paso cualitativo importante al pasar del tradicional del progreso y del desarrollo y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y, por cierto, más compleja. (Acosta, 2010, pág. 7)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Recuperar la visión ancestral del Sumak Kawsay, significaba el reconocimiento del país como una sociedad pluricultural y verdaderamente incluyente, y una denuncia del fracaso de los modelos de desarrollo impuestos a partir de la modernización occidental, como lo destaca José María Tortosa:

> Sumak Kawsay y Suma Qamaña tienen, pues, importancia en primer lugar en el terreno simbólico: los que fueron marginados por conquistadores y criollos aportan ahora desde su visión del mundo palabras que pretenden colaborar con la solución de los problemas creados por aquellos. Y, en segundo lugar, porque señalan dónde han podido estar los errores del llamado desarrollo. El hecho de que hayan encontrado su camino para aparecer en estas dos constituciones[22] puede ser una ocasión más para repensar el desarrollo, desde la periferia y no sólo desde el centro, y desde los marginados de la periferia y no sólo desde sus élites. El resultado es prometedor. (Tortosa, SUMAK KAWSAY, SUMA QAMAÑA, BUEN VIVIR, 2009, pág. 5)

Esta nueva concepción de desarrollo en la que el ser humano y sus derechos constituyen el centro de las preocupaciones del Estado y la sociedad, se alimenta en el ámbito teórico, especialmente, de los aportes sobre Desarrollo Humano Sostenible posicionados en el mundo por autores como Amartya Sen (1990) y Manfred Max Neff (1986) y del pensamiento crítico de distintos sectores a nivel nacional e internacional.

Este enfoque de desarrollo, que es la matriz de la que parte la Constitución de la República del 2008, se encuentra explícito en los principales documentos programáticos del nuevo gobierno que orientan la planificación del Estado: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 y los posteriores Planes Nacionales para el Buen Vivir (2009-2013 y 2013 -2017).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, se plantea el significado de esta visión de desarrollo en los siguientes términos:

[22]Se refiere a las Constituciones de Ecuador y Bolivia

> El plan recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido. Ello, necesariamente, implica un cambio en el modelo de Estado, que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración y participación ciudadana (Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007, pág. 2)

Los objetivos del plan apuntan a la consecución de este nuevo proyecto social:

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.

Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo 3: Aumentar esperanza y la calidad de vida de la población

Objetivo 4: Promover un medio ambiente sano y sostenible y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro.

Objetivo 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.

Objetivo 6: Un trabajo estable, justo y digno.

Objetivo 7: Recuperar y ampliar el espacio público de encuentro común.

Objetivo 8: Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.

Objetivo 9: Fomentar el acceso a la justicia

Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.

Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible.

Objetivo 12: Reformar el Estado para el bienestar colectivo

En los Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009 -2013 y 2013-2017 se define con más claridad el significado de la noción de Buen Vivir como opción alternativa de desarrollo:

> El Buen Vivir, es por tanto, una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar una visión más amplia, que supone los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> mecanicista interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado. (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 12)

El PNBV 2009-2013 actualiza los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo inicial y sus líneas programáticas, en función de concretar los desafíos derivados del nuevo marco Constitucional e incluye temas específicos relacionados con los derechos de las personas en movilidad, consagrados en la Carta Magna.

Por su parte el PNVB 2013-2017, pretende consolidar la propuesta del gobierno en su segundo período de gestión y continuar en la senda de cambios sociales para "recuperar la dignidad y la esperanza, transformar la economía y el sentido de la política" (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 14). Dentro de sus objetivos y líneas de acción este Plan tiene también presente la incorporación de las personas migrantes en el proceso de desarrollo del país.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esta apuesta de cambio de desarrollo, se inscribe en un proceso más amplio y profundo que tiene lugar en América Latina durante este período, al que se refiere (Palazuelos, 2014, pág. 62):

> América Latina, desde hace más de una década, está viviendo una experiencia única en su historia inmediata al estar experimentándose búsquedas de "otro desarrollo", con diferentes estrategias llevadas a cabo por distintos gobiernos progresistas o de izquierdas, que desde posiciones más moderadas hasta más radicales están buscando nuevas posibilidades para sus pueblos. Dentro de este amplio espectro, destaca por su originalidad la experiencia que está viviendo Ecuador a partir de 2007; parecería que ha iniciado el nuevo siglo *sembrando el desarrollo* desde posiciones radicalmente contrarias al discurso neoliberal (y en buena parte anticapitalista), tratando de llevar adelante, pese a las enormes dificultades que ello representa, una estrategia en el que el eje fundamental pasa al ser humano y a

satisfacer sus necesidades fundamentales (a través del "buen vivir"), el fin último de la acción gubernamental y de la sociedad.

3.2. El compromiso del Estado Ecuatoriano con el desarrollo humano de las personas migrantes

Dentro de esta concepción y apuesta de desarrollo del Estado ecuatoriano, se define la nueva política migratoria ecuatoriana, cuyos principios se habían delineado ya en el programa de gobierno de Alianza País, en el 2006. Una vez ganadas las elecciones, el nuevo gobierno la declara política prioritaria de Estado y crea una institucionalidad específica para ejecutarla.

En el discurso de posesión como presidente de la República el 15 de enero de 2007, Rafael Correa Delgado reconoce la deuda que el país tiene con los "exiliados de la pobreza", los ecuatorianos que tuvieron que abandonar el país y que desde el exterior lo han sostenido económicamente. En ese momento anuncia que se creará una institución que vele por sus derechos y que se buscará una representación legislativa que los permita vincularse a la construcción del país.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la migración. En la historia política de América, una de las prácticas más aberrantes fue la del destierro, que se inició con los mitimaes, en trasplantes forzosos de comunidades que fueron disgregadas de su entorno original. La migración supone precisamente este tipo de ofensas a la humanidad, de desarraigos y desgarramientos familiares. Los exiliados de la pobreza, en nuestro país, suman millones, y, paradójicamente, son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despachan el dinero hacia el exterior. Solamente la banca ecuatoriana tiene cerca de dos mil millones de dólares de ahorro nacional depositados en el extranjero, en nombre, según su particular visión, de supuestas prudencias, eufemismo que disfraza su falta de confianza y compromiso con el país. Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres.
>
> Un agravante a esta situación consiste en que los millones de inmigrantes, pese a su esfuerzo de Patria y a sostener en gran parte la economía del país, ni siquiera tienen

> representación política. Esta situación inadmisible se empezará a corregir desde la próxima Asamblea Nacional Constituyente, donde habrá tres asambleístas por parte de esa Quinta Región del país: los hermanos migrantes. De igual manera se dará a los migrantes representación legislativa permanente, y se creará la Secretaría Nacional del Migrante, con rango de ministerio, para velar eficazmente por el bienestar de nuestros hermanos en el extranjero y de sus familias en la nación. (Correa Delgado, Discurso de Posesión ante el Congreso Nacional, 2007)

A nivel internacional, comienza a posicionarse una concepción diferente del hecho migratorio. Así lo expuso el propio Presidente Correa en la 62ª Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2007, al considerar que las políticas migratorias vigentes son claramente discriminatorias, excluyentes y violatorias de derechos de las personas migrantes y mucho más de los denominados 'sin papeles'. Destaca que para Ecuador "no existen seres humanos ilegales" y reafirma el compromiso del estado por evitar la migración forzada de su población.

> (…) la paradoja inmoral de que por un lado se promueva a nivel global la libre circulación de mercancías y de capitales buscando la máxima rentabilidad, pero, por otro lado, se penalice la libre circulación de personas buscando un trabajo digno, es sencillamente intolerable e insostenible desde un punto de vista ético.
>
> Para el Gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales y las Naciones Unidas deben insistir sobre este punto. No hay tal cosa como seres humanos ilegales. Eso es inadmisible. Y estamos trabajando activamente por promover un cambio en las vergonzosas políticas migratorias internacionales, sin olvidar, por supuesto, que nuestra mayor responsabilidad es la construcción de un país que ofrezca las garantías de una vida digna como mecanismo de prevención del éxodo forzado por la pobreza y la exclusión. (Correa Delgado, Discurso en la 62 Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007)

3.3. La visión del Estado y la sociedad sobre el tema migratorio anterior al 2007

Gobiernos anteriores no contaron con el compromiso del Estado para desarrollar políticas públicas explícitas que intervengan en las consecuencias del hecho migratorio, menos aún problematizar y debatir las causas de una verdadera estampida migratoria, que en un determinado momento llevó a más del 20% de la población económicamente activa a vivir fuera del territorio

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

nacional. Prejuicios securitistas e instrumentalistas hacia los migrantes, así como la inoperancia de los gobiernos, son las características centrales de la visión y acción del Estado con respecto a este hecho que , desde finales de los años 90, iba tomando cada vez más fuerza y permeando todos los ámbitos de la sociedad.

Recién a partir del 2000, el tema había empezado a mencionarse en el discurso político, pero siempre estuvo circunscrito a la importancia de las remesas.

A pesar de que la Constitución de 1998 reconoció el derecho al voto de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, el Congreso, debido a cálculos electorales de los partidos, no legisló para concretar el derecho constitucional. Lo que se logró en estos años fue que el Congreso Nacional ratifique la Convención de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, el 5 de febrero de 2002.

En ese mismo año, ante la presión ciudadana, el Congreso aprueba la ley que regula el voto de los ecuatorianos en el exterior y a partir de entonces la diáspora ecuatoriana empieza a involucrarse en las campañas electorales. La campaña que precedió a la elección de Correa permitió a los migrantes incluir en la agenda de Movimiento País sus aspiraciones y demandas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Con respecto a la atención de la población inmigrante existieron iniciativas que de alguna manera intentaron atender a este grupo social. El "Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador", que fue emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 1527 por el presidente interino Fabián Alarcón, el 18 de junio de 1998, en el artículo 27 se refiere a los derechos de los extranjeros y migrantes en los siguientes términos:

> **Artículo 27.-** Establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros y extranjeras residentes en el país, con especial atención a los derechos de los refugiados y en aplicación de las normas internacionales sobre la materia y establecer

> políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, al tiempo de promover legislaciones para regularizar la situación de los extranjeros que vivan permanentemente en el territorio nacional.

Así mismo, el artículo 36 del citado Decreto, establece que el Estado se compromete a elaborar, conjuntamente con la sociedad civil, un plan operativo, bajo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos. Este objetivo se cumple con la finalidad de viabilizar el citado plan con el involucramiento de la sociedad civil.

En el Plan Operativo de Derechos Humanos 1999-2003, se establece el capítulo referente a los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados. En el mismo se hace una introducción conceptual sobre el tema y un breve diagnóstico del fenómeno migratorio en el Ecuador, así como el plan operativo (Plan Operativo de Derechos Humanos 1999-2003), (Asociación Americana de Juristas; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILIS; UNESCO, 1999, págs. 268-269)

Como los gobiernos no se propusieron desarrollar una política migratoria integral y coherente que respondiera a las necesidades de los migrantes y sus familias y protegiera y promocionara sus derechos dentro y fuera del país, fueron los movimientos de la sociedad civil como la iglesia, la academia, organizaciones de migrantes en el exterior y la prensa, entre otros, quienes posicionaron el tema en la opinión pública y los procesos de cambio político que cuajarían más adelante.

El Servicio Jesuita de Migrantes del Ecuador deja clara esta situación y esta demanda cuando señala:

> El ejemplo más elocuente de un Estado que es cada vez más pasivo e incoherente frente a la realidad de la migración en el Ecuador es la inexistencia de legislación y políticas, que garanticen la protección de los derechos de los migrantes y sus familias y las condiciones de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> vida más dignas para quienes deciden regresar al país (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, pág. 152)

Sobre la concepción prevaleciente en la sociedad, el propio Servicio Jesuita en la publicación citada señala que prevalecía, en muchos casos una visión asistencialista, al mirar el tema como un "problema social" y no como un asunto social y político, que requería una comprensión más integral la intervención integral del Estado.

> Son pocas las organizaciones de la sociedad civil que paulatinamente han ido asumiendo un enfoque político en su trabajo, partiendo de una comprensión más completa de las diversas causas y dimensiones de la problemática y de la premisa que los migrantes deben participar como sujetos de transformación y construcción de las sociedades de origen y destino de la migración, no solamente desde el aporte económico de las remesas, sino como ciudadanos gestores de su desarrollo. (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, pág. 156)

De entre estas organizaciones cabe destacar el trabajo del "Plan Migración Comunicación y Desarrollo", alianza binacional entre Ecuador y España creada en 2001 y el Taller Nacional de Migración que actuaron como redes que involucraron a diversos actores que además de plantear un debate político sobre las múltiples dimensiones del hecho migratorio, impulsaron espacios asociativos y de diálogo entre los diversos actores involucrados, apoyando la asociatividad de personas migrantes y sus familias y difundiendo las demandas de las asociaciones de migrantes que desde distintos espacios, reclamaban la atención de sus necesidades y el respeto a sus derechos que estaban siendo vulnerados en los lugares de destino.

Un antecedente muy importante para la visibilización de la realidad y las necesidades de las personas migrantes fueron las protestas realizadas por migrantes ecuatorianos en España alrededor del año 2001. Estos hechos visibilizaron la dimensión del hecho migratorio reciente en Ecuador y llamaron la atención de la opinión pública tanto en España como en Ecuador, acerca de la realidad transnacional que vivía la comunidad ecuatoriana y generaron respuestas importantes en los

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

sectores organizados en torno a la defensa de los derechos de los migrantes. Sobre la importancia de estos hechos, Almudena Cortez, académica española destaca:

> El surgimiento de las asociaciones de ecuatorianos se relaciona con dos hechos específicos: el dramático accidente de Lorca y la reforma de la última Ley de Extranjería (L.O. 8/2000). Ambas cuestiones se entrecruzaron a comienzos del año 2001, generando consecuencias políticas y sociales tanto en España como en Ecuador. Así, el de enero 2001 murieron doce trabajadores ecuatorianos que viajaban hacinados en una furgoneta que quedó atrapada en mitad de una vía de tren en la localidad de Lorca (Murcia). Para Ecuador, el accidente de Lorca mostró por vez primera, cómo estaban viviendo sus compatriotas en España y la existencia de un gran grueso de población sin papeles. Para España, este suceso también alcanzó una dimensión extraordinaria ya que tuvo en mitad de las movilizaciones y "encierros" como protesta a la reforma. El gobierno español se enfrentó al dilema del endurecimiento de la legislación de extranjería por una parte, y el apoyo de la sociedad civil hacia la causa de los migrantes por otra, por lo que trató de suavizar sus efectos. (Cortés Maisonave, 2009, pág. 226)

Desde estas instancias se exige por parte del Estado, tanto al Ejecutivo como al legislativo una respuesta de carácter integral. Dos son los argumentos fundamentales que demostraban la inoperancia del Estado para responder a la "esencia y naturaleza de las migraciones, en especial del reciente flujo migratorio ecuatoriano", según Pablo de la Vega, en su estudio sobre Emigración y Política Exterior publicado en el año 2006 por Planex 2020: la desarticulación estatal que se expresa en la existencia de varias instancias descoordinadas entre sí que no pueden dar respuesta a la realidad migratoria y la existencia de un marco normativo anacrónico, elaborado en la década de los 70, bajo los parámetros de Seguridad Nacional, lleva a plantear por parte de estos sectores la necesidad del desarrollo de una política migratoria integral y la creación de una nueva institucionalidad rectora de la misma.

El Servicio Jesuita anota que

> (…) se debe empezar, por la construcción y el fortalecimiento de una institucionalidad pública sólida y eficiente que permita al Estado adoptar políticas públicas en materia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> migratoria. Ello requeriría la creación de un organismo rector de la política migratoria en nuestro país, que comprenda de manera integral la migración, denunciando sus causas estructurales que tienen que ver con los modelos de desarrollo vigentes y que contribuya a una eficiente administración y gestión de los flujos migratorios (inmigración y emigración). Esta instancia permitiría superar la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas y, en algunos casos, de la sociedad civil y de las iglesias, que se ocupan del tema migratorio (Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006, pág. 160)

Atendiendo a estos pedidos y a la fuerza de la realidad migratoria y sus consecuencias para el país, el Gobierno de la llamada revolución ciudadana incluye en su programa la creación de una institucionalidad nueva, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), organismo encargado de definir y ejecutar una política migratoria que responda a las necesidades de las personas migrantes y sus familias, proteja y promocione sus derechos y los incorpore al proceso de desarrollo del país.

En el Decreto Ejecutivo de su creación (N° 150, del 1 de marzo de 2007), artículo 1, queda claro el encargo: "tendrá como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano." (Decreto Ejecutivo N° 150, 2007)

La primera tarea emprendida por la SENAMI a partir de agosto de 2007 cuando se logra armar un equipo interdisciplinario que asume la importancia estratégica de la migración para el gobierno y sociedad ecuatoriana, fue la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM).

El mismo día que el que se presentaba al país este Plan, Alberto Acosta, presenta para debate dentro de la Asamblea Constituyente de Ecuador, que él presidía, un documento denominado "Cuando a la Patria le robaron su futuro" que posteriormente será recogido en su libro "Bitácora Constituyente" (Acosta, 2008). El documento plantea aspectos fundamentales que deben

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ser considerados para establecer una política migratoria, incluso propone algunas líneas de acción que merecen destacarse, pues demuestra la sintonía en ese momento entre los diferentes poderes del Estado con respecto a la importancia de esta política. (Aquí aparece el tema de los diferentes poderes del Estado que bien podría ser los intereses de los políticos que detentan el poder)

> El punto de partida de una política migratoria integral debe ser su inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo (…) debe apuntarse hacia una sociedad que garantice el acceso de todos sus miembros a un nivel de bienestar que responda a la satisfacción de sus necesidades básicas, así como a la conversión en ciudadanos y ciudadanas, a partir del aprovechamiento adecuado y sostenible de sus capacidades y de las diversas potencialidades humanas y naturales del país. (Acosta, 2008, pág. 63)

3.4. El plan de desarrollo humano para las migraciones 2007-2010

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La SENAMI, con rango de ministerio, elabora un Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010) (anexo 1) en el que se establece la nueva visión de la política migratoria integral del país, instrumento mediante el cual se posicionaron los valores político-ideológicos de una Política de Estado, para la cual, la migración es concebida como un derecho humano fundamental, no aceptando la existencia de seres humanos ilegales y en consecuencia reivindica

el derecho a la libre movilidad humana, a la participación e interculturalidad, propugnando la dignificación del proceso migratorio. Para ello reclama la implicación de los países de origen, tránsito y destino, bajo los principios de corresponsabilidad y reciprocidad con los demás Estados y organismos internacionales. El PNDHM siguió las directrices del Plan Nacional de desarrollo 2007-2010, teniendo siempre como fundamento la centralidad de las personas y el reconocimiento de los migrantes como actores de desarrollo.

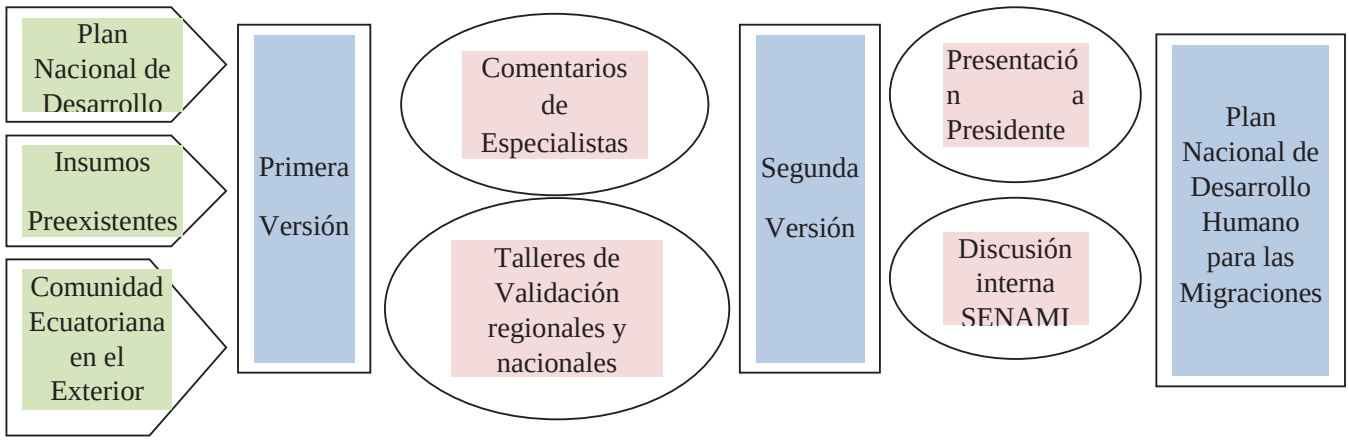
Este documento programático, ha sido referido por diversos estudios como un avance importante en el abordaje de las políticas públicas migratorias dentro de una nueva visión de desarrollo: "Con este plan, el gobierno aborda la cuestión migratoria en vínculo estrecho con el desarrollo, asumiéndolo como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas, y no exclusivamente como desarrollo económico". (Alfaro Aramayo, Hurtado Caicedo, & Izaguirre Valdivieso, 2013, pág. 273).

En su construcción participan, de manera activa, asociaciones de migrantes y sus familiares, organizaciones de defensa de los derechos humanos, académicos y colectivos vinculados a la realidad migratoria, dentro y fuera del país, a través de consultas directas, reuniones y talleres de trabajo coordinados por la Secretaría Nacional del Migrante.

La SENAMI involucró además en la elaboración de este plan, a diferentes actores institucionales nacionales: la Presidencia de la República como rectora de las políticas de Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaria Nacional de Planificación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior y otros Ministerios y organismos del sector social.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 7 Proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones



Fuente: (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2010) Elaboración Propia.

El contar con la participación de representantes de la sociedad civil y de organismos estatales buscaba, por un lado fortalecer la democracia en la construcción de las políticas públicas recogiendo las demandas, opiniones, puntos de vista y propuestas de la ciudadanía y por otro, instituir las bases para que la SENAMI sea el ente líder, coordinador y regulador entre las organizaciones y entidades que trabajan la temática. El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, se concibió, sobre un presupuesto fundamental: la de reivindicación del derecho a migrar, el derecho a la participación e interculturalidad, así como el derecho a quedarse en el país y a volver a él, de manera voluntaria, digna y sostenible. Además, busca la coherencia e integralidad al enfatizar que los derechos que Ecuador reclama para sus ciudadanos en el exterior deben ser garantizados a los ciudadanos de otras nacionalidades residentes en su territorio.

Las orientaciones éticas que guían el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones se fijan dentro de 5 ejes: (PNDHM 2007-2010)

1. No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2. Se reconoce la labor fundamental que desempeñan cotidianamente las personas migrantes en el desarrollo económico y social de nuestro país y en los lugares donde residen actualmente.

3. De la misma manera que reclamamos los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, impulsamos el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes que residen en nuestro país.

4. El diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas migratorias son construidas sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre las instituciones del Estado ecuatoriano, las organizaciones sociales, los actores del hecho migratorio, en coordinación con las sociedades de acogida.

5. Las relaciones con los otros Estados se construyen con base en el acatamiento a la legislación internacional, bajo el principio de reciprocidad.

Sobre la base de los principios orientadores la SENAMI construyó los siguientes objetivos, políticas y proyectos, considerando los aportes de los diferentes actores involucrados en el hecho migratorio:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 14 Objetivos, políticas, programas y proyectos del plan nacional de desarrollo humano para las migraciones

OBJETIVO	POLITICAS	PROGRAMAS Y PROYECTOS
1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el	• P1.1: Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver. • P1.2: Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e	• Programa de dignificación del proceso migratorio • Programa de Fortalecimiento

	respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.	integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen. • P1.3: Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio. • P1.4: Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.	institucional de la SENAMI • Programa de Fortalecimiento organizacional y construcción de redes sociales en el hecho migratorio • Programa de Reforma jurídica
2.	Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.	• P2.1: Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino. • P2.2: Apoyar la consolidación de familias transnacionales • P2.3: Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.	• Programa "Ecuatorianos Bienvenidos a Casa" • Programa de Comunicación de la SENAMI en Europa
3.	Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las	• P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción. • P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y	• Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	personas emigrantes.	oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional. • P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada. • P3.4: Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país. P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.	
4.	Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.	• P4.1: Trabajar, en coordinación con las entidades del Estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural. • P4.2: Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global. • P4.3: Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho	• Programa de atención al migrante y a su familia. • Programa de incentivo a las inversiones sociales y productivas. • Programas de Investigación, Formación y Publicación • Programa de Integración de las personas migrantes mediante actividades deportivas • Programa de Combate al tráfico

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	migratorio, en origen, tránsito y destino. • P4.4: Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio. • P4.5: Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas. • P4.6: Emprender acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.	ilegal y de trata de personas
5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía	• P5.1: Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional. • P5.2: Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal. • P5.3: Fomentar la construcción de la ciudadana	• Programa de Recuperación del sentido de pertenencia a la nación y fomento a la cultura. • Programa de promoción de la interculturalidad y construcción de ciudadanía universal.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen. • P5.4: Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros Estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal. • P5.5: Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio.	

Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2007)

3.5. La Constitución de la República 2008: garantías y derechos para las personas migrantes y reconocimiento de la familia transnacional

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, representa sin lugar a dudas el paso de una promesa a un verdadero intento de cambio profundo para la sociedad ecuatoriana, de avance determinado hacia un desarrollo institucional y social en busca de generar oportunidades para todos, así como para las generaciones futuras.

Los emigrantes ecuatorianos venían reclamando durante años y con toda legitimidad, el que fueran atendidas sus necesidades específicas y las de sus familias, que la administración del Estado y el conjunto de políticas públicas les tuvieran en cuenta a la hora de participar política,

económica y culturalmente y ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos ecuatorianos. Por lo tanto la nueva Constitución de Ecuador contribuyó a resolver la deuda histórica del Estado para con sus ciudadanos en el exterior, al establecer la mejora y ampliación de los servicios públicos en general, y de la salud y la educación en particular. En ella, se prohíbe además el congelamiento de fondos privados y toda forma de corrupción, prácticas que motivaron en el pasado la salida de millones de ecuatorianos. Es decir la Constitución del 2008, no solo ha integrado en su redacción a una importante representación de la voz de la diáspora, sino que ha tomado en cuenta, de forma específica y transversal en todo su texto, sus reivindicaciones y aspiraciones de bienestar.

La Constitución logra plasmar esta aspiración y se convierte en un modelo de garantía de derechos para todas las personas, incluidas las personas en movilidad, y se establecen las responsabilidades del Estado y la sociedad para lograr ese nuevo ideal. En ella se establecen algunas normas de especial importancia para la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas migrantes. El Estado ecuatoriano: 1) asume la responsabilidad de definir y ejecutar una política migratoria integral velando por los derechos de las personas en movilidad humana y ejerciendo la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno; 2) establece la no discriminación a las personas por su condición migratoria; 3) reconoce el ideal de una "ciudadanía universal" y propugna su construcción nivel latinoamericano a la vez que impulsa la integración de la región para defender los derechos de los latinoamericanos en el exterior; 4) ofrece para las personas migrantes ecuatorianas la protección de sus derechos fundamentales en los países de tránsito y destino y el apoyo para sus familias en el Ecuador, brindándoles asistencia, asesoría, protección y programas focalizados; 5) ofrece a las personas migrantes la posibilidad de elegir a sus representantes y a ser elegidos tanto en responsabilidades políticas como en cargos públicos en general, así como a presentar proyectos,

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

propuestas e iniciativas; 6) reconoce a la familia transnacional y se preocupa de fortalecer los vínculos de los ecuatorianos con el país y facilitar la reunificación familiar; 7) aplica el principio de reciprocidad en general en sus relaciones internacionales, estableciendo para las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano, los mismos derechos y deberes que para las ecuatorianas y concretamente , al conceder el derecho al voto de los extranjeros que residen al menos cinco años en el país; así mismo, 8) promueve la inversión de los recursos de las personas migrantes en su beneficio y del país, asegurando tanto un retorno económico como físico dignos y sostenibles.

Los artículos más relevantes de la Constitución de la República de 2008, en beneficio de las personas migrantes, se citan a continuación:

Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (…)

1. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Ninguna persona podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, por portar VIH, discapacidad, diferencias física; ni por cualquier otra distinción, personas o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar.

No se identificará ni se considerará a ningún ser humanos como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privados de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas (…)

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley.

Art 63.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tiene derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados u de la iniciativa ciudadana (…) Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humanan a nivel nacional e internacional.

Art. 374.- El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias.

Art. 338.- El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país.

Así mismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.

Art 102.- Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Art. 416.- Las relaciones del ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuentas sus responsables y ejecutores en consecuencia (…)

> 5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre países, especialmente Norte-Sur.

7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

3.6. La política migratoria y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Si bien el Plan Nacional de desarrollo 2007-2010, ya establece los objetivos que persigue el nuevo proyecto de sociedad en Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, determina el marco general de objetivos y políticas en los que debe enmarcarse la acción pública, dirigidos a la concreción y profundización del proyecto de gobierno de Ecuador, ya enmarcados en lo establecido en la Carta Magna del 2008.

En ese sentido, la nueva política migratoria del Ecuador atiende a las orientaciones estratégicas establecidas en él, dirigiendo su accionar hacia la ampliación de las capacidades y

protección de derechos de las personas migrantes y profundiza la visión de Buen Vivir dentro de sus planteamientos. En el cuadro que a continuación se presenta se evidencia el relacionamiento entre los objetivos planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la política migratoria elaborada por el equipo de la Secretaría Nacional del Migrante.

Tabla 15 La política migratoria del Ecuador en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir

	Objetivo de Plan Nacional para el Buen Vivir 209-2013	**Política Migratoria**
	Objetivo 1 Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.	1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación. 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.
	Objetivo 2: Mejorar las capacidades potencialidades de la población	2.4 Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir. Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y capacitación continua.
	Objetivo 5. Garantizar la Soberanía, la Paz e impulsar la Integración Latinoamericana.	5.4. Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos. 5.5. Impulsar la integración con América latina y El Caribe.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

		5.6. Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.
	Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.	6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.
	Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.	7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales. 7.5. Impulsar el fortalecimiento y apertura espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valoración de todas las expresiones colectivas
	Objetivo 8. Afirmar y fortalecer las Identidades diversas para la construcción de una sociedad plurinacional e intercultural	8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	11.2 Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.

Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

3.7. Aspectos destacados de la evolución en la visión de la política migratoria del Ecuador 2008-2013

A partir de 2008, sobre la base del mandato Constitucional y tomando a PNDHM como documento orientador se consideran nuevos elementos que alimentan la visión sobre el hecho migratorio, SENAMI revisa las políticas, se fortalecen los programas y proyectos y se desarrollan otros, tomando en consideración nuevas necesidades y demandas de la comunidad ecuatoriana en el exterior y sus familiares en el país; y, el trabajo interinstitucional con otros organismos del Estado y apoyo de organizaciones no gubernamentales dentro del país y en los países de destino.

Como se ha mencionado, y se desarrollará en capítulos posteriores, este PNDHM adquiere una dimensión regional en el área andina y suramericana y se produce un interesante proceso de retroalimentación con distintos países de la región y de otros continentes en un constante proceso de aprendizaje que se puede evidenciar es sus diferentes documentos de carácter oficial y sus presentaciones en foros nacionales e internaciones, en los que se mantiene la aspiración de coherencia con la visión de estado y sociedad que propone el gobierno del Ecuador dentro y fuera del país, a través de las instancias correspondientes.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En el 2009, un año después de la puesta en marcha del PNDHM, SENAMI evalúa los primeros resultados en su informe 2008-2009 y plantea los principales elementos de una visión integral de la política migratoria a la que denomina una política migratoria para el Buen Vivir, donde se encuentran resumidos importantes aspectos de la apuesta por construir esta política integral, basada en el nuevo modelo de desarrollo, a la vez que comienza a advertir sus límites y desafíos, pues la construcción de una política sostenible en materia migratoria, no podía recaer en una sola institución, con bajo presupuesto y sin la fuerza de otras instituciones dentro del espectro del Estado:

> **Somos plenamente conscientes que la más eficaz, integral y sostenible política migratoria es aquella que se deriva de una sólida política nacional de desarrollo humano**, basada en un enfoque de continuada y sostenible expansión de las capacidades y las libertades de las personas, y en la garantía por parte de los poderes públicos de la igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos y del respeto a la diversidad cultural.
>
> El Gobierno de la Revolución Ciudadana está implementando una política general que tiene como objetivo principal impulsar un modelo de desarrollo equitativo y sostenible para el país, a través de la ejecución de una acción pública transformadora, transparente, dotada de recursos suficientes y que está impactando en la mejora de la calidad de vida de las personas.
>
> Como política transversal al conjunto de la acción pública, **la política migratoria del Ecuador debe incardinarse en el conjunto de políticas del Estado**, partiendo la asunción de sus preceptos e instrumentos por parte de los diferentes actores institucionales y sociales y de una disposición de todos ellos firme, coherente y corresponsable, a la hora de su implementación. Al igual que el conjunto de políticas públicas, la migratoria **debe formularse en torno a un amplio consenso y participación de todas las instancias y sectores concernidos, y contar con mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación que la doten de legitimidad, viabilidad y sostenibilidad institucional**. (…)
>
> Por su específico ámbito extraterritorial de competencia e intervención, **también depende la efectividad de esta política de la disposición de los Estados y las sociedades de los países de destino de la emigración a establecer marcos generales garantistas y de cooperación para la plena vigencia del derecho a la movilidad**, por lo que a su

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

dimensión nacional, se añade necesariamente una importante y definitoria dimensión internacional. (Secretaría Nacional del Migrante, 2009, págs. 2-3)[23]

Cuando la Secretaría Nacional del Migrante, en septiembre del año 2010, rinde cuentas a la ciudadanía sobre el proceso de construcción de esa política, los programas y proyectos se han redimensionado, tal como consta en el informe de rendición de cuentas 2007-2010, Desafíos 2013, denominado “Una política migratoria para el Buen Vivir". A la vez que se rinde cuentas de los avances y resultados de los proyectos, se plantea los siguientes desafíos, que dan cuenta de nuevos aprendizajes, al mismo tiempo de una insistencia en los vacíos que persisten para alcanzar los objetivos y metas planteadas:

1. Ampliar y profundizar la cobertura de las políticas y servicios públicos en las instituciones del Estado.
2. Ampliar la información para una migración segura y con derechos, con el fin de que la migración y el retorno al Ecuador sea verdaderos derechos
3. Fortalecer la coordinación con las instituciones del gobierno central, con los gobiernos autónomos descentralizados, con la sociedad civil organizada y con la cooperación internacional para incrementar la eficacia y eficiencia de las acciones, apoyando el Plan Nacional para el Buen Vivir.
4. Profundizar los procesos de integración regional, poniendo como uno de los motores de la integración a la movilidad humana.
5. Contribuir a garantizar en el Ecuador los derechos de las personas inmigrantes

[23]El subrayado en negrita es propio del documento del texto.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

6. Consolidar el proyecto Banca del Migrante, como parte de la política de inclusión económica de las personas migrantes y sus familias.
7. Fortalecimiento de las políticas públicas para la prevención de la migración riesgosa y combate a los delitos migratorios. (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2010)

Se recalca en este documento en el hecho de que la política migratoria es un asunto de corresponsabilidad entre los diferentes actores vinculados al proceso migratorio: "La política migratoria es asunto de todos: de los diferentes niveles de gobierno, de los órganos legislativos y judiciales, de la academia, de los medios de comunicación, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en su conjunto" (Secretaría Nacional del Migrante, 2010)

En 2013, cuando se habían dado algunos cambios institucionales dentro de la Reforma del Estado Ecuatoriano y se avecinaban otros, que se encaminaban a un cambio en la rectoría y ejecución de la política migratoria, SENAMI publica un folleto institucional en el que da cuenta de un trabajo interinstitucional y las proyecciones de la política migratoria del Ecuador en el que se pone, nuevamente, énfasis en la necesidad de avanzar en:

- Legislación de movilidad humana, acorde con los receptos constitucionales
- Construcción de ciudadanía suramericana en UNASUR
- Inclusión de la política migratoria en todas las instituciones del Estado
- Fortalecimiento de la campaña de prevención de la migración riesgosa
- Fortalecimiento del programa "Todos somos migrantes", entre otros.

3.8. El proceso de construcción de la ley de movilidad humana

La SENAMI como entidad rectora de la política migratoria del Ecuador, puso importantes esfuerzos para la construcción de una propuesta de Ley Orgánica para las Migraciones, que

guardara coherencia con los postulados de la nueva política migratoria y los mandatos constitucionales, para lo cual conformó un equipo impulsor del proceso de construcción de la Ley; mismo que contó con el apoyo de consultorías nacionales e internacionales, así como, participación en espacios de diálogo, talleres y foros con ministerios, academia sociedad civil y medios de comunicación.[24]

El equipo de SENAMI preparó un texto borrador de la propuesta de ley cuyo núcleo apostaba a una importante reforma normativa e institucional que permita al Estado contar con un potente marco jurídico y con la institucionalidad necesaria para el gobierno de los temas migratorios. Este proyecto de ley abordaba todas las realidades de la Movilidad Humana en el Ecuador como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, refugio, e incluía propuestas de legislación sobre tráfico y trata de personas.

Además se orientaba a actualizar y llenar los vacíos de las leyes migratorias vigentes, incorporando los avances positivos de algunas reformas y decretos; recogía el enfoque de desarrollo humano que gestiona la migración para aprovechar sus potencialidades y minimizar los aspectos negativos, propugnando la inclusión social, económica, política y la convivencia intercultural de los migrantes; intenta fomentar la corresponsabilidad y la coherencia en el tratamiento de las migraciones y definía la institucionalidad del Ejecutivo para la gestión y gobierno de las migraciones, incluidos los niveles desconcentrados, descentralizados y la participación ciudadana en la generación de políticas públicas y su veeduría.

[24]El "equipo nuclear" coordinado por Fernando Vega ex-asambleísta Constituyente y parte del equipo asesor de SENAMI, presentó varios documentos estratégicos para el debate interinstitucional cuyas ideas se recogen en este punto.

A su vez la propuesta de Ley preparado por SENAMI, presentaba entre otros los siguientes "nudos críticos":

- Definición de la naturaleza de la Ley: Ley de Movilidad Humana / Ley Orgánica de Migraciones/Código Orgánico.
- Definición del modelo u opción migratoria de País: cerrado/semi-abierto/abierto a las migraciones.
- Alcance del modelo garantista de derechos de la ley que tenga en cuenta la equidad y las posibilidades económicas del Estado ecuatoriano.
- Mecanismos de participación de la sociedad civil a través del Consejo de Igualdad de Movilidad Humana, los Consejos Sectoriales y las redes locales de movilidad humana.
- Definición de Institucionalidad, rectoría, sistema de competencias y facultades exclusivas y concurrentes, que supere la actual dispersión y cierta indefinición de competencias.

  En relación a este proceso se reconoce:

  > La Secretaría Nacional del Migrantes y el Ministerio de Justicia y Derechos lideraron el proceso del proyecto de ley de movilidad humana, los mismos que han conformado un equipo interinstitucional con otras secretarías de Estado que trabajan el tema migratorio en el país como es el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Turismo, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y la Defensoría del Pueblo.
  > La persona migrante y la familia transnacional constituyó el eje central del proyecto de ley, regulando el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de las personas migrantes, sin discriminación de su nacionalidad o condición migratoria, como la admisión, ingreso, permanencia y salida del territorio ecuatoriano. (Quiloango Tipanluisa, 2011, pág. 17)

Con la transformación institucional que convirtió a SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana, dentro de la Cancillería ecuatoriana este proyecto de Ley, continuó siendo trabajado al interior de esta institución y posteriormente por la Asamblea Nacional, en donde se

encuentra en debate como proyecto de ley orgánica de Movilidad Humana, cuya finalidad es reformar y actualizar normativa, en concordancia con los avances alcanzados en la materia y plasmados la Constitución de la República.

3.9. La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana

Las Agendas Nacionales para la Igualdad, son herramientas o mecanismos establecidos por el Estado ecuatoriano para formular y hacer transversales las políticas públicas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, con el afán de lograr la inclusión plena de los grupos de atención prioritaria. Además la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 156[25] y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el artuculo14[26], establecen la conformación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, como las instancias responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos constitucionales y los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de los grupos de atención prioritaria, en base justamente a las Agendas Nacionales para la Igualdad, en cuya construcción participan los actores de los grupos sociales cuyos derechos se ven afectados directa o indirectamente.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

[25]**Art. 156**.- Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

[26]**Art. 14.**-Enfoques de igualdad.-En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.
Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores.

Por su parte, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana-ANIMHU, fue construida por un equipo liderado por SENAMI, mediante un proceso que contó con la participación de representantes de la sociedad civil, especialmente personas en movilidad humana y sus familias, representantes de los gobiernos, ONG vinculadas al tema de la movilidad y/o derechos humanos, delegados de organismos internacionales, así como de instancias Estatales. En el proceso se identificaron ejes de acción prioritarios en torno al acceso y ejercicio de derechos de las personas en movilidad, además se revisó el marco normativo nacional e internacional sobre las diversas realidades de la movilidad humana, y estudios referenciales respecto del tema. Todo esto enmarcado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, como herramienta básica de planificación y construcción de política pública en el Ecuador.

Finalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, al asumir las competencias de Movilidad Humana, en septiembre 2013, realiza una revisión integral del contenido y actualización de información y publica la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana en el 2014.

En la ANIMHU se establecen los fundamentos éticos, políticos y teóricos que delimitarán el proceso de diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la transversalización de la política pública sobre movilidad humana, y que han sido recogidos de los principales documentos que trazan la ruta de la planificación en la materia: la Constitución, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 - 2010. Estos son:

- El ejercicio de la ciudadanía universal sienta las bases para la progresiva eliminación de las desigualdades estructurales que excluyen a las personas en situación de movilidad humana.
- No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Se reconoce el papel fundamental de los migrantes ecuatorianos en el desarrollo social y económico y cultural de los lugares donde residen actualmente y su aporte sustancial a la economía ecuatoriana. En coherencia, se reconoce el aporte que las personas de otras nacionalidades hacen en este mismo sentido con su presencia en el Ecuador.
- Se exige el ejercicio y respeto de los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, así como reconocemos los derechos de las personas de otras nacionalidades que se encuentran en nuestro país.
- Las políticas públicas sobre movilidad humana deben formularse a partir de un enfoque basado en derechos y de desarrollo humano, que pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos, permitiendo identificar inequidades de origen nacional y condición migratoria.
- El proceso de planificación, en todas sus fases, debe contemplar la universalidad, la inalienabilidad y la interdependencia de los derechos, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas.
- El diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas sobre movilidad humana deben construirse sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre los estados, las instituciones del Estado ecuatoriano, las organizaciones sociales y los actores de la movilidad humana, y principalmente con la corresponsabilidad de nacionales y extranjeros en el Ecuador. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, págs. 22-23)

Actualmente este es el documento que recoge la visión sobre movilidad Humana que debería guiar las políticas de estado en Movilidad Humana, mientras se aprueba y entra en vigor la Nueva Ley.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo IV. La ejecución de la política pública migratoria de Ecuador: 2007-2013

La política pública no es solo el resultado de la praxis de una administración; sino la traducción de una cierta idea de la sociedad y del bien común y la consiguiente asignación de recursos públicos para avanzar colectivamente hacia ese horizonte compartido de metas

Juan Peris Mencheta

El objetivo de este capítulo es describir el intento del gobierno del Ecuador por ejecutar una política migratoria coherente con la visión expuesta en los capítulos anteriores, a través de la nueva institucionalidad creada para tales efectos, su modelo de gestión y los programas y proyectos que se desarrollan en este período. Esta descripción se realizará haciendo uso, principalmente, de los documentos presentados por la Secretaría Nacional del Migrante ante diferentes instancias oficiales y de rendición de cuentas a la ciudadanía. Se describirán también, a grandes rasgos, los cambios de institucionalidad realizados en los últimos años en el marco de las reformas del Estado ecuatoriano, sin llegar a evaluarlos, pues, además de que trasciende los objetivos de esta investigación, la corta distancia del tiempo en que se han desarrollado, lo impide. Nos centraremos pues, en lo que podríamos denominar la etapa fundacional de la nueva política migratoria ecuatoriana y su actuación desde la institucionalidad creada para su ejecución. Se incluirán algunas referencias de estudios recientes sobre la política migratoria ecuatoriana que permitirán complementar la visión institucional con una mirada externa que ha intentado ya evaluar algunos de los programas desde perspectivas analíticas particulares.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.1. Nueva Institucionalidad 2007 -2013: La Secretaria Nacional del Migrante del Ecuador SENAMI. Misión, modelo de gestión, programas y proyectos emblemáticos.

Al caracterizar este primer momento de la nueva política migratoria del Ecuador coincidimos con Peris Mencheta cuando señala como rasgo fundamental "su insipiencia, su carácter de proyecto más que de realidad afirmada y consolidada", pero con una vocación de coherencia e integralidad y con grandes retos que enfrentar para conseguirlas. Define a la política migratoria de esa esta etapa de la siguiente manera:

> Retomando la taxonomía de políticas migratorias que propone Lelio Mármora, la nueva política migratoria ecuatoriana es programática y explícita (Mármora, 2002). Es programática en el sentido de que se propone en un contexto de un proyecto político, económico y social de largo aliento, proyectándose como uno de sus componentes clave, y no en base a necesidades de coyuntura. Es explícita porque está siendo acompañada de una institucionalización, formalizada en cuanto a sus objetivos y acciones por medio del discurso oficial, así como de políticas, planes y programas del gobierno y mediante la legislación pertinente, en la senda abierta por la nueva Constitución. (Peris Mencheta Barrio, 2009, págs. 200-201)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Varios estudios sobre la política migratoria ecuatoriana reconocen que entre las reformas emprendidas por el gobierno destaca por su importancia la creación de la Secretaría Nacional del Migrante mediante Decreto Ejecutivo N° 150 del 1 de marzo de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 39 del 12 de marzo del mismo año, (ver anexo 2), y que este es el hito que antecede a la aprobación de la Constitución de 2008 en materia de acciones de Estado en torno a la incorporación de una nueva visión y ejecución de las políticas migratorias (Moncayo, 2011) (Palazuelos Manso & Villareal Villamar, 2013)[27]

[27]Es importante señalar el interés que ha despertado en algunos círculos académicos este intento del Ecuador por establecer una nueva política migratoria integral en el país. (Peris Mencheta Barrio, La nueva política migratoria

La SENAMI tuvo una existencia de aproximadamente seis años, período que coincide con lo que hemos calificado de etapa fundacional de la nueva política migratoria del Estado ecuatoriano, y surge como un intento de construir una institucionalidad propia para brindar atención y acompañamiento a los emigrados, acorde con el discurso oficial que considera al gobierno como el "gobierno de los migrantes" y reconoce la deuda histórica que el Estado y la sociedad tenía con ellos, "los exiliados de la pobreza". Durante su primer año de existencia estuvo adscrita a la Presidencia de la República, pero en el año 2009 adquirió autonomía y las instancias de planificación del estado aprobaron un modelo de gestión independiente. Esta institución de corta vida incubó en su seno una concepción un, modelo de gestión, una serie de programas y proyectos que luego serían "trasladados" también por decreto ejecutivo a una nueva institucionalidad, creada por el gobierno, el Viceministerio de Movilidad Humana dentro de la cancillería ecuatoriana que pasó de ser Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior a Ministerio de relaciones exteriores y Movilidad Humana en el contexto de una reforma institucional emprendida por el gobierno en el año 2013.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.1.1. Antecedentes institucionales

Como ya se ha mencionado, antes de la creación de la Secretaría Nacional del Migrante en el año 2007 no existía una institucionalidad que se encargue de los temas migratorios de forma específica y desde una perspectiva integral, la institucionalidad encargada de atender a las personas migrantes se encontraba dispersa en varios organismos del estado: El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, La Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior.

integral del Ecuador en la encrucijada, 2009)(Villarreal Villamar, 2016)(Moncayo, El Plan "Bienvenid@S a casa": Estudio sobre la experiencia del Fondo "El Cucayo", 2011)

Los antecedentes más directos de la las instancias del poder ejecutivo está en la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, creada en el año 2002 dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior bajo cuya dependencia se ubicaba la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior y, el "Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias"

Este último fue creado Mediante Decreto Ejecutivo 2378-B, durante la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, en base al acuerdo alcanzado con las organizaciones indígenas, campesinas y sociales en el marco de las mesas de diálogo sobre migración, suscrito el 29 de mayo del 2001. A través de este instrumento el Estado asumió el compromiso de constituir un fondo "para apoyar al migrante en la solución de su situación financiera a través de la canalización de recursos que les permita sustituir sus obligaciones con financistas informales por operaciones con instituciones facultadas a conceder crédito con tasas de interés legales"(Ecuador. Presidencia de la República, 2002), con una asignación de cinco millones de dólares anuales.

El objetivo del Fondo era la ejecución de un conjunto de programas en relación con:

a) Sustitución de deudas;
b) Sistemas de intermediación financiera y envío de remesas;
c) Establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva;
d) Promoción de la inversión productiva en las comunidades de origen;
e) Promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional; y,
f) Planes de emergencia ante situaciones externas que causen daños graves e inminentes a emigrantes ecuatorianos.

Además en dicho decreto de creación se estableció que el "programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias", se constituiría como un organismo de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

derecho público, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de asistir a los migrantes ecuatorianos y sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas.

Estos intentos no llegaron a constituirse en organismos con visión integral ni capacidad de ejecutar políticas desde esa perspectiva, por lo que la creación de la SENAMI con rango ministerial dentro de la nueva institucionalidad del estado significo un verdadero salto cualitativo que buscaba centralizar las iniciativas en materia de política migratoria que hasta entonces había estado a cargo de diversos organismos (Alfaro Aramayo, Hurtado Caicedo, & Izaguirre Valdivieso, 2013, pág. 273)

En efecto, la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), constituyó una muestra tangible de la voluntad del Estado ecuatoriano de elevar el tema migratorio a una política pública prioritaria, basada en respeto de los derechos de las personas migrantes y el reconocimiento de la migración como eje estratégico del desarrollo económico, humano e intercultural. Por lo tanto la nueva institucionalidad asume la rectoría (provisional) de la política migratoria que vincula a los ecuatorianos en el exterior, al país, defiende y promueve sus derechos, ejerciendo su función de hacer transversal la política migratoria integral en el Estado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.1.2. Misión de SENAMI

> Propiciar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el Buen Vivir; para ello ejerce la rectoría, planifica, gestiona y evalúa la política migratoria ecuatoriana; dialoga y coordina con actores del hecho migratorio; y guarda coherencia en su acción pública inmigratoria con lo que exige para sus ciudadanos en el exterior. (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

Según Peris Mencheta:

> La misión de la SENAMI se centra en la definición, coordinación y ejecución de la política migratoria integral, mediante el diálogo permanente y la transversalización del enfoque

migratorio en el accionar del conjunto de administraciones del Estado. Por otra parte, en su propia visión institucional, encontramos los elementos básicos del enfoque integral desde el que se proyecta esta política a nivel de sus objetivos fundamentales: la garantía de los derechos fundamentales de las personas emigrantes e inmigrantes, y el acompañamiento ante sus necesidades y expectativas, de suerte que la movilidad y la permanencia en y a través de los territorios constituyan verdaderas expresiones de libertad; el despliegue del potencial que las dinámicas migratorias producen y pueden producir en términos de desarrollo humano; el avance hacia sociedades más incluyentes e interculturales; por último, la reducción de las vulnerabilidades específicas que se dan en la realidad migratoria y que afectan a sectores o colectivos concretos.(Peris Mencheta, 2009, pág. 203)

4.1.3. Visión:

Contribuimos a la construcción de sociedades de origen y destino que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana y permanencia; que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir, así como la interculturalidad, inclusión y convivencia plenas".

La SENAMI será parte activa de un movimiento mundial dedicado a promover la ciudadanía universal y será reconocida por la coherencia de su política y acción pública. (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

Es necesario señalar que en el artículo 392 de la Constitución del Ecuador, se establece que el Estado ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno, para ello diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humanan a nivel nacional e internacional. Es decir por mandato constitucional debe existir dentro del Estado ecuatoriano una institucionalidad que se encargue de asumir la rectoría de la política pública de movilidad humana, misma que en un primer momento fue asumida por la Secretaría Nacional del Migrante y que posteriormente por el en Viceministerio de Movilidad.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.1.4. Modelo de Gestión

Desde 2007 hasta 2013 la Secretaría Nacional del Migrante es pues, la entidad encargada de llevar adelante ésta política pública para lo cual establece un modelo de gestión que le permita dar cumplimiento sus competencias y atribuciones como institución que aspiraba a la rectoría de las políticas migratorias del Estado ecuatoriano, en concordancia con los mandatos constitucionales, realizando articulación con otros niveles de gobierno. Por obvias razones las instituciones más cercanas son el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, junto con los ministerios sectoriales que forman parte de él. El misterio del Interior continúa encargado del control migratorio, pero ya no es allí donde se debaten y construyen las políticas generales, más bien se suman a un debate y proceso de construcción de nueva normativa secundaria que obedezca a los preceptos constitucionales de derechos, deberes y garantías para las personas en movilidad.

El siguiente gráfico muestra el intento de la institución de ser coherente con el proceso de cambio del país y seguir los lineamientos del organismo encargado de la planificación del Estado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 8 Niveles de relacionamiento de la política migratoria. [28]

Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2010) Elaboración Propia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Es necesario destacar que las características fundamentales del modelo de gestión de SENAMI, que marcan su peculiaridad frente a otras instancias son la "transterritorialidad" y "transversalidad", el intento de atender las necesidades de la familia transnacional en coordinación con los organismos pertinentes dentro y fuera del país, intentando coherencia con su visón integral.

[28]En diversos documentos institucionales se puede observar el intento de guardar coherencia con el marco normativo nacional y los esfuerzos de reforma democrática del estado coordinado por las diversas intancias de gobierno.

Figura 9 Modelo de gestión transterritorial de la SENAMI

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Fuente: Secretaría Nacional del Migrante, 2010

La creación de una red de atención con oficinas en Ecuador y en el Exterior que permitan llevar los servicios a quienes están en el exterior y a su vez fomenten el vínculo con la familia migrante en origen y destino y de ellos con el país quizá, fue la apuesta más importante y pionera de la gestión institucional.

> Esta presencia, que responde a los lugares donde se encuentra la mayor colonia de ecuatorianos, busca ampliar el rol del estado hacia una atención y protección integral de los connacionales en el exterior, que vaya más allá de los niveles diplomáticos o administrativos que normalmente brindan los consulados. Entre los servicios que ofrecen las Casas y representaciones de la SENAMI están: Información y asesoría sobre las políticas y servicios públicos dirigidos a las personas migrantes, atención y asesoría psico-social y jurídica,

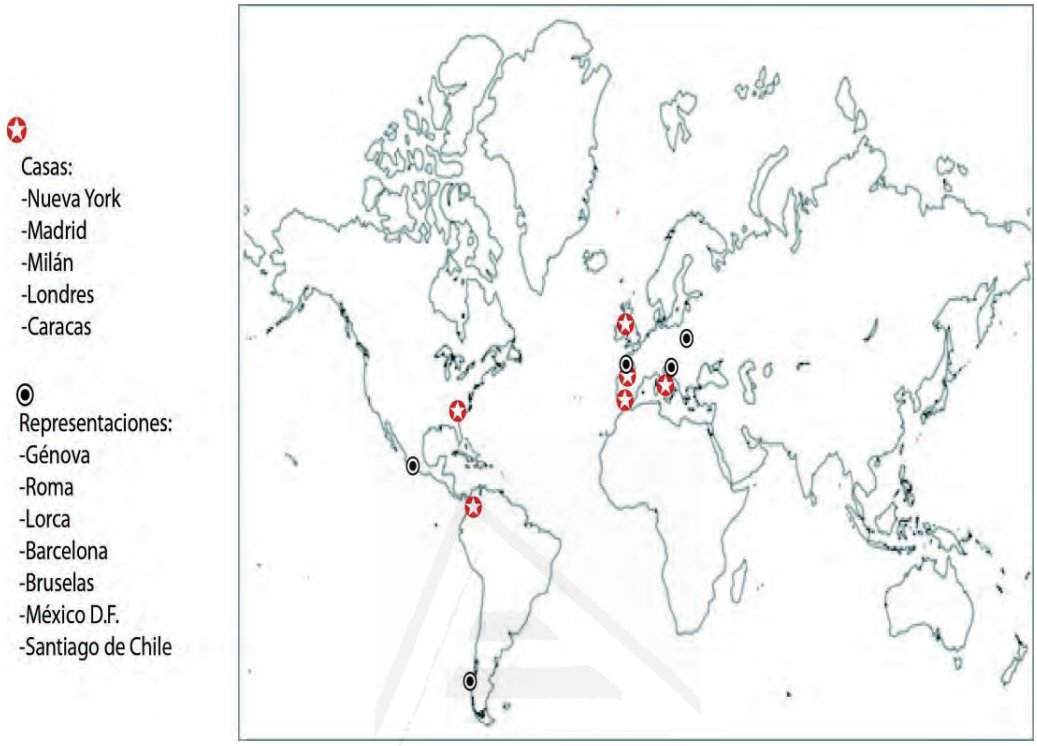
> capacitación y formación, promoción del patrimonio cultural y natural, entre otros. (Moncayo, 2011, pág. 23)

En efecto, en la estructura de la SENAMI se llega a contar con una Red de Casas y Delegaciones en el Exterior, conectadas en red con las oficinas en Ecuador, cuyo trabajo estuvo estrechamente vinculado con las representaciones diplomáticas y consulares del Ecuador, a través de un Acuerdo suscrito con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior en el año 2008, y fueron reconocidas por las administraciones públicas de los principales países de destino, como extensiones consulares, a través del mencionado Acuerdo y las gestiones pertinentes de las Misiones Diplomáticas del Ecuador con sus Estados. Fueron esas representaciones, extensiones de los servicios que la SENAMI, y mediante ella, el conjunto de Ministerios y entidades públicas del Estado, prestaron a los ecuatorianos y ecuatorianas emigrados.

Mediante esta presencia dentro-fuera, la SENAMI intenta lograr un modelo de gestión en la atención y el acompañamiento a las personas migrantes que atiende de manera integral a las necesidades presentadas por la familia ecuatoriana transnacional. (Peris Mencheta, 2009, pág. 204)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 10 Modelo de gestión en el exterior



Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

En el Ecuador, la red de oficinas de la SENAMI, se estableció bajo la lógica determinada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, cuyo Objetivo 12, establecía: Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir, y la Política 12.3 se refería a: Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado. De ahí que el modelo de gestión de la SENAMI en el país haya tenido una orientación de moderada desconcentración y alta descentralización hacía los Gobiernos Autónomos Descentralizados con alta incidencia migratoria. Este modelo respondió a su particularidad institucional, además la gestión de la SENAMI suponía un proceso de gestión hacía la inclusión de lo migratorio en la política pública sectorial.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En cuanto al proceso de descentralización, la SENAMI implementó una metodología que guió el proceso en base a los siguientes elementos:

- Definición del marco conceptual sobre descentralización y desconcentración en el ámbito migratorio.
- Análisis constitucional de las competencias de los GAD y su afinidad con la política migratoria.
- Análisis de la matriz de competencias, facultades, productos y servicios de la SENAMI y definición de los ámbitos factibles de descentralizar.
- Análisis de programas y proyectos de la SENAMI en el territorio para determinar zonas de intervención.
- Definición de la zona geográfica para aplicar la propuesta de descentralización.
- Definición de la hoja de ruta y fases de implementación.
- Establecimiento de criterios de priorización para los GADs.
- Definición de niveles de servicio a ser descentralizados.

Las fases de implementación de la descentralización incluyeron:

- Información, Sensibilización y Motivación de los GAD:
- Fase de inicio con los GAD vinculados a proyectos en marcha:
- Construcción de planes sobre migración en los GAD:
- Fortalecimiento Institucional y preparación para transferencia de competencias
- Convenios de transferencia de competencias y coejecución.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 11 Modelo de gestión de la SENAMI a nivel nacional

Fuente: Secretaría Nacional del Migrante.2009

A partir del año 2010 la Secretaría Nacional del Migrante, en base a una propuesta de SENPLADES que contó con la aprobación Presidencial, se incorporó a un proceso de "relocalización" institucional, como parte de una estrategia territorial nacional, cuyo objetivo era lograr mayor equidad territorial en la distribución del ejecutivo.

Para el caso de la SENAMI, la relocalización implicaba el traslado de todos los niveles institucionales y procesos del nivel central u oficina matriz hacia otra localidad del país en función de construir una estructura nacional "policéntrica" desde la perspectiva del organismo central planificador y encargado de diseñar la reforma democrática del Estado. Esta apuesta constituyó un gran desafío institucional para SENAMI, pues la definición de la política migratoria, el ejercicio de la rectoría y la coordinación con los distintos niveles de gobierno debían ser realizados desde un nuevo centro territorial diferente de los tradicionales centros de poder político. Esto implicó un gran esfuerzo financiero y de gestión para una institución de reciente creación que apenas había

logrado la aprobación definitiva de su modelo de gestión descentralizado y desconcentrado por SENPLADES, la suscripción de varios convenios interinstitucionales para la ejecución de sus programas y proyectos. Este hecho a nuestro juicio contribuyó a un debilitamiento institucional y a la imposibilidad de ampliación de cobertura de los programas y proyectos de apoyo a las personas migrantes y sus familias.

4.2. Programas, proyectos y acciones 2007-2013

El Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones PDHM, a más de establecer los cimientos del nuevo rumbo de la política migratoria para el Ecuador planteó la ejecución de programas y proyectos coherentes con ella y con las demandas que las personas migrantes venían requiriendo del estado, a través de sus asociaciones dentro y fuera del país.

El plan parte con tres programas fundamentales que agruparon varios productos y servicios. Estos programas son: "Todos somos migrantes", destinado a la promoción de los derechos de las personas en movilidad y su valoración como actores de desarrollo; "Bienvenidos a Casa", relacionados a la protección de sus derechos; y "Atención a la Familia Migrante", destinada al servicio y apoyo a los ecuatorianos en el exterior. El servicio brindado a las personas migrantes y sus familias se realizó a través de la red de oficinas de la SENAMI en Ecuador, la Red de Casas ecuatorianas en el mundo, y medios virtuales.

A partir de la aprobación de la Constitución de la República en 2008, y en consonancia con ella y con los Planes Nacionales de Desarrollo y del Buen Vivir, la SENAMI elabora nuevos programas y proyectos y se rediseña una política migratoria para el Buen Vivir en un constante proceso de aprendizaje, intentando considerar las demandas de las personas migrantes y sus familias. Se incluye un nuevo programa, "Todos somos responsables", con el fin de prevenir la migración riesgosa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

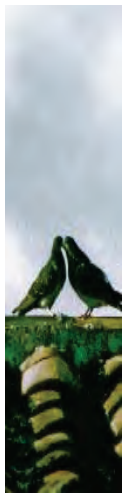
Si bien los principales programas que se desarrollan en esta época fundacional de SENAMI tienen más relación con la realidad emigratoria, debido al peso social que representa para el país, la visión integral humanista e incluyente a todas las formas de movilidad, y la gestión coherente en los ámbitos nacional e internacional, prevalece como principios orientadores. SENAMI no contó con presupuesto para desarrollar programas específicos para inmigrantes y refugiados pero formó parte de los equipos de trabajo, sobre todo de debate de la construcción de nuevas leyes y equipos interinstitucionales en zonas de frontera y diálogos bilaterales.

El siguiente gráfico muestra de forma sintética los programas emblemáticos ejecutados por SENAMI, vigentes al año 2011, sus objetivos y su alineación al Plan Nacional del Buen Vivir, que luego serán desarrollados con más amplitud.

Tabla 16 Programas de la SENAMI, objetivos y contribución al PNBV.

PROGRAMA	LOGOS	OBJETIVO
Posicionamiento de la Política Migratoria Integral **"Todos somos Migrantes"**	 todos somos mi gran tes	Posicionar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y mundial desde un abordaje humanista y de derechos (Objetivo 5 del PNBV).
Atención a la familia transnacional **"Red de casas"**		Brindar servicios de información, acompañamiento y atención integral a las personas migrantes y sus familias, con una Red de Casas en el país y en exterior que favorezca una relación de cercanía con el Estado, sus planes y programas. (Objetivo 1 del PNBV).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Plan Bienvenid@s A Casa: 	**Vínculos**		Consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones y país; así como su identidad, interculturalidad, inclusión y convivencia plenas (Objetivos 7 y 8 del PNBV).
	Incentivos a las inversiones sociales y económicas		Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales de las personas migrantes, sus familias y colectivos, fomentando la recuperación de capacidades y la generación de empleo de calidad (objetivo 6 del PNBV).
	Acompañamiento al retorno físico "Volver a casa"		Facilitar el derecho a un regreso digno de las personas migrantes que hayan decidido volver al Ecuador para continuar sus proyectos de vida o de aquellas personas que hayan sido forzadas a hacerlo. (objetivo 1 del PNBV)
	Apoyo y recuperación de talentos ecuatorianos	Apoyo al Talento Humano ecuatoriano en el exterior	Apoyar e Integrar los saberes, conocimientos, habilidades y prácticas que han adquirido las personas ecuatorianas en el exterior en procesos de desarrollo humano en el país (objetivos 7 y 8 del PNBV).
	Banco del Migrante	BDM	Constituir e implementar una institución financiera de la economía social y solidaria destinada a proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país (objetivo 11 del PNBV).

Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

4.3. Descripción de los planes y proyectos emblemáticos

4.3.1. Todos Somos Migrantes: Posicionamiento de la Política Migratoria Integral del Ecuador:

Este programa busca posicionar el reconocimiento y reivindicación de la contribución de las personas migrantes en el mundo, tanto para las sociedades de origen como para las de destino, y la preeminencia de sus derechos humanos por sobre toda otra consideración. Así mismo rechaza y condena toda forma de discriminación social e institucional y todo discurso o práctica estigmatizante o instrumentalizante de las personas migrantes con fines políticos, económicos, etc.

Este concepto es la base del eslogan sobre el cual se promocionó de la política migratoria del Ecuador, la cual intentó convertirse en un referente latinoamericano y mundial de defensa de los derechos humanos, en respuesta a las políticas restrictivas, así como respecto a la de instrumentalización económica de la persona migrante.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivos específicos:

- Posicionamiento de la política migratoria ecuatoriana: reconocimiento de derechos de las personas migrantes.
- Apoyo y capacitaciones para el fortalecimiento de asociaciones, formación de líderes sociales y redes de actores sociales vinculados al hecho migratorio.
- Construcción de la legislación en movilidad humana acorde con la realidad.
- Inclusión de la política migratoria en todas las instituciones del Estado.
- Construcción del concepto de ciudadanía suramericana en UNASUR.

- Fortalecimiento del vínculo de los ecuatorianos en el exterior con Ecuador e inclusión en el proceso de transformación del país

Un pilar fundamental de la política migratoria del Estado Ecuatoriano fue el posicionamiento internacional de la misma, con el objetivo de incidir en las políticas internacionales sobre el tema para lograr que se garanticen los derechos de las personas migrantes. Para lo cual el Ecuador desplegó una política bilateral y multilateral activa, consolidando el diálogo con los países de tránsito y destino y profundizando las alianzas estratégicas con actores institucionales y sociales. En las siguientes líneas se citan algunos de los principales avances en este aspecto:

Principales acciones

- 2007: Se expidió el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM), en el que por primera vez se plantea una política migratoria integral basada en la centralidad del ser humano.
- 2008: La SENAMI impulsó la creación del Foro Andino de Migraciones como espacio político de migraciones en el marco de la CAN
- El PNDHM es tomado como base para la realización del Plan Andino de desarrollo humano para las migraciones.
- 2010: Se aprueba la propuesta de Plan Suramericano de desarrollo humano para las migraciones, recogiendo la posición ecuatoriana.
- 2008-2013: La posición ecuatoriana sobre migraciones es elevada a posición Suramérica y llevada al Foro Global de Migración y Desarrollo.
- Varios países suramericanos solicitan cooperación técnica a Ecuador para adoptar el modelo de gestión de la SENAMI en su Estado (Uruguay, Bolivia, Colombia).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Posicionamiento de la posición ecuatoriana en el ámbito migratorio en espacios internacionales, en especial en ámbitos de defensa de derechos humanos.
- Consolidación del Enfoque de derechos: Planteamiento de la Ciudadanía Suramericana.(Escudero, Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013)

4.3.2. Bienvenid@s a Casa:

Este programa buscaba generar condiciones y oportunidades para que los migrantes ecuatorianos pudieran volver a su lugar de origen, contribuyendo en la construcción de la sociedad ecuatoriana mediante su aporte económico y social. (Escudero Durán, Informe de Actividades Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013)

El programa fue creado para dar cumplimiento a uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones, "Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes." (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2007). El proceso de diseño del este programa contó con los aportes de la comunidad ecuatoriana residente en el exterior, quienes realizaron sus planteamientos con el Presidente de la República y las autoridades de la Secretaría Nacional del Migrante, en sus visitas a los principales lugares de destino de la migración ecuatoriana.

El Programa respondía a una visión de retorno que consideraba los siguientes aspectos:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Voluntario

El retorno debe ser voluntario, libre e informado. Por lo tanto el estado debería diseñar los mecanismos que apoyen voluntades existentes de retorno, respetando las decisiones y responsabilidades de los emigrados y facilitándoles información útil-

Digno

- El retorno debe ser en condiciones de dignidad y no en circunstancias denigrantes.
- Reconocimiento al migrante como sujeto de desarrollo
- Prioridad a los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos del retorno
- Facilitación de condiciones para el retorno

Sostenible

- Implementación del programa de manera técnica
- Facilitación para la inserción en el país
- Trabajo coordinado a nivel Estatal para generar condiciones favorables al retorno.

Otro aspecto que caracterizó este programa en sus inicios fue su implementación por fases:

Fase 1: Apoyo a todas las voluntades de retorno

- Restablecer vínculos de los ecuatorianos con su país:

  Plataforma virtual, Casa ecuatoriana

- Consulta previa al retorno:

  Mecanismo de consulta directa para obtener información real sobre las necesidades, características y potencialidades para el retorno sobre los cuales se implementaría el programa.

- Facilidades de Retorno:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Reforma de leyes y reglamentos para el libre ingreso de Menaje de casa, Automóvil y Equipo de trabajo.

- Acuerdos Interinstitucionales:

  Trabajo Coordinado con las demás Instituciones del Estado

Fase 2: Para consolidar el retorno

En esta fase se consideró la generación de proyectos que articulen voluntades y potencialidades de retorno con necesidades de desarrollo, en base de los resultados de la consulta a las voluntades de retorno, tomando en cuenta las necesidades y opiniones de los emigrantes.

Es así que el Programa desde sus inicios se orientó a contar con proyectos de incentivos y orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva, oficinas de acompañamiento a iniciativa empresarial, Banca del Migrante, entre otros. (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2008)

Acciones específicas:

- Acogida a personas en situación de retorno forzado (vulnerables).
- Información y acreditación como migrante retornado para acceder a servicios interinstitucionales:
- Ingreso de menaje de casa, auto y equipo de trabajo con cero tributos, ejecutado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador
- Acceso al bono de la vivienda, ejecutado por el Ministerio de Vivienda-MIDUVI
- Ecuador saludable, vuelvo por ti, ejecutado por el Ministerio de Salud Pública-MSP
- Retorno de personas con enfermedades catastróficas, ejecutado por el Ministerio de Salud Pública-MSP

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Retorno de personas con discapacidades, coordinado y ejecutado por la Vicepresidencia de la República
- Plan tierras, ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAGAP
- Acceso en el exterior al examen nacional para la educación superior, otorgado por la SENESCYT
- Plan retorno de profesores, ejecutado por el Ministerio de Educación
- Formación y Capacitación para la inserción social en el lugar de destino y origen (retornados); como cursos de idioma, seminarios de normativa local, cursos profesionales certificados de emprendimientos productivos, de empleabilidad específica, entre otros. Estos cursos se realizaron en coordinación con la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC) en el exterior, y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en Ecuador.
- Incentivos Productivos. Crédito para emprendedores migrantes: a través de la Banca Pública y Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.
- Empleabilidad: Puntaje especial para las personas retornadas en la Bolsa de empleo, a través de la plataforma Ventanilla Única de la Red Socio Empleo del Ministerio de Relaciones Laborales.
- Acogida a personas en situación de Vulnerabilidad en coordinación

Resultados: (Según informes de rendición de Cuentas SENAMI)

- 39.000 Personas retornadas con ayuda directa de la SENAMI
- 10.223 Personas capacitadas sobre inversiones productivas
- 7.047 Personas beneficiadas con incentivos productivos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Este programa y los diversos proyectos que se realizaron dentro de sus lineamientos, fue considerado como una importante y diferente iniciativa del gobierno ecuatorianos, ha sido motivo de análisis de algunas tesis doctorales, tesis de maestría y proyectos de investigación, se citan a continuación algunas referencias:

> El *Plan Bienvenid@s a Casa* es la principal estrategia institucional mediante la cual la SENAMI hace operativo el PNDHM, y está especialmente relacionado con su segundo y tercer objetivo, es decir, con la consolidación de los vínculos de los ecuatorianos en el exterior con el estado ecuatoriano, y con la construcción de mecanismos que promuevan el retorno de los migrantes. (Moncayo, 2011, pág. 38)

> El *Programa Volver a Casa*, centrado en el retorno físico propiamente dicho, ofrece para quienes retornan definitivamente la posibilidad de llevar consigo menaje de casa, un vehículo o equipo de trabajo, y que estos ingresen al país exonerados de impuestos. Este programa también se encarga del acompañamiento al retorno en casos que presentan condiciones de vulnerabilidad extrema (Alfaro Aramayo, Hurtado Caicedo, & Izaguirre Valdivieso, 2013, pág. 275)

Dentro del *Plan Bienvenid@s a Casa*, se desarrollaron incentivos a las inversiones sociales y económicas. Su principal proyecto fue el Fondo Concursable El *Cucayo*[29], creado en octubre de 2008 con la finalidad de apoyar las iniciativas empresariales (individuales, familiares y asociativas) en Ecuador de las personas migrantes retornadas y sus familias.

El *Cucayo*[30] consistía en el financiamiento con capital semilla para el emprendimiento de negocios, que tenía la finalidad fomentar iniciativas emprendedoras a través de la concesión de

[29] Cucayo en lengua Kichwa significa provisiones para la *minga*, trabajo colectivo.

[30] Los fondos para este proyecto provenían del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, creado en el gobierno anterior y cuya competencia pasó a SENAMI en el año 2008, vía Decreto Ejecutivo. SENAMI expidió, la resolución No. SENAMI/70-2008, de fecha 29 de Octubre del 2008, la cual contiene el Reglamento Sustitutivo para el Manejo y Administración del Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano, a fin de dar un marco normativo para el uso del fondo en su componente de apoyo a la inserción económica de la persona migrante.

capital semilla para el cofinanciamiento de negocios, preferentemente innovadores, asociativos y/o inclusivos, contribuyendo a la reinserción social y económica al Ecuador de las personas migrantes.

Los objetivos específicos y estrategias del proyecto fueron:

- Asesorar al emprendedor en el diseño del Plan de Negocio en las fases de: calificación de la idea, elaboración del perfil y diseño del proyecto definitivo.

- Capacitar al emprendedor en temas de gestión empresarial para brindar herramientas a los y las migrantes para decidir de la mejor manera el uso de su dinero, desarrollar las habilidades y los comportamientos para poder ser exitoso.

- Financiar el capital semilla mediante el mecanismo de fondos compartidos para la ejecución del proyecto de emprendimiento.

- Acompañar técnica y administrativamente al beneficiario del financiamiento en el proceso de implementación, puesta en marcha y despegue del negocio, facilitando y fortaleciendo la constitución de empresas para potenciar su presencia empresarial, turística y comercial.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tabla 17 Fondo El Cucayo: Características y condiciones de acceso y financieras

Acceso	Financieras
Tener nacionalidad ecuatoriana. Haber vivido en el exterior por los menos un año. En el último año, no haber retornado y permanecido en el país por más de 60 días.	Financiamiento para ideas Individuales o familiares, con montos hasta 15.000 dólares Financiamiento para ideas asociativas o comunitarias, con montos hasta 50.000 dólares

Haber regresado al Ecuador desde febrero del 2007.	La contratarte que debía aportar la persona migrante retornada era del 75% del valor aportado por la SENAMI. Los rubros que financiaba el fondo eran: materiales, materia prima, insumos, activos fijos, publicidad, promoción, estudios, registros sanitarios, diseños, certificaciones, entre otros. El otorgamiento de fondos se hacía en base a un proceso de estaba concurso, que llevaba a cabo una Comisión Institucional crea para el efecto. Se escogían las propuestas que presentaban mayor calidad, pertinencia y vialidad. El Reglamento del Fondo establecía la entrega de garantías por parte de los beneficiaros del mismo El fondo incluía asistencia y acompañamiento empresarial a través de contratación de mentores empresariales

Fuente: (Vanegas Manzano, 2016) Elaboración Propia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.3.3. Programa de Atención a la Familia Transnacional (Red de Casas dentro y fuera del País):

Programa establecido para la protección y promoción de los derechos de la persona migrante y su familia, para lo cual se crean "casas del migrante" en los destinos de mayor concentración de la migración ecuatoriana: Nueva York, Madrid, Milán, Caracas, Londres y oficinas de apoyo a los consulados en ciudades como Roma, Bélgica, México, Barcelona, reconocidas en los lugares de destino como extensiones de las oficinas consulares, pero como autonomía en su gestión institucional.

Objetivos específicos

Acercar la atención del Estado, sus planes, programas y proyectos a las personas ecuatorianas en el exterior, para fomentar el ejercicio de sus derechos ciudadanos y, en coordinación con las embajadas y consulados, brindar una diversidad de servicios relacionados con su propósito Además, constituirse un espacio que contribuya al fortalecimiento de la identidad nacional y de vínculos entre ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, y de ellos con el Ecuador, fomentando la comunicación, la solidaridad y la convivencia intercultural. (Escudero Durán, Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013)

Acciones

- Asesoría legal general, en destino y origen.
- Asesoría legal, en temas específicos por país de destino: Estados Unidos: Asuntos migratorios, entre otros; España: Hipotecas, entre otros; Italia: Ventanilla de lo social-sindical, entre otros; Venezuela: Autorizaciones de salida para menores de edad, entre otros.
- Información y Asesoría Sobre otras alternativas de ayudas en destino: Listados y datos de contacto de otras instituciones que brindan servicios relacionados sobre albergues, alimentos, atención médica y trámites consulares.
- Sobre otros servicios del Gobierno Ecuatoriano en país de destino: Entrega de licencias (Agencia Nacional de Tránsito); Buzón judicial (Consejo de la Judicatura); Afiliación al IESS y jubilación de ecuatorianos en el exterior en España y Venezuela (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Sobre otros servicios sociales del Gobierno en Ecuador: Restitución de menores; Demás servicios de los ministerios del área social y productiva.
- Relacionamiento con la comunidad
- Fortalecimiento de las asociaciones en el exterior.
- Eventos de integración, interculturalidad, entre otros.
- Plataforma virtual: www.migranteecuatorianotv.es
- Localización de personas (detenidos y desaparecidos).
- Repatriación de cadáveres para familias en situación de vulnerabilidad, etc.

Resultados:

- 27.232 Personas beneficiadas con productos de la Red de Casas.
- 17.929 Hijos/as de personas migrantes atendidos con apoyo psicológico, psicopedagógico y legal.
- 32.394 Personas atendidas en casos específicos y con información
- 574 Personas fallecidas repatriadas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.3.4. Campaña Todos Somos Responsables:

Campaña de sensibilización, información y capacitación en prevención de la migración riesgosa, en coordinación con varios ministerios, GAD´s y organizaciones sociales. Dicha campaña comprendía la acogida a personas en situación de vulnerabilidad y la coordinación interinstitucional para acceso a programas de protección y restitución de derechos; la generación de acuerdos internacionales de promoción y protección de derechos a personas en situación de migración riesgosa (países de origen, tránsito y destino); la sensibilización y formación de talentos humanos en instituciones que prestan servicios a personas migrantes y la promoción de acciones

de inclusión económica y social en los territorios de alta migración, para evitar la migración forzada por falta de oportunidades. (Escudero, Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013)

4.3.5. Banca del Migrante:

Al inicio de su período, el Gobierno se planteó constituir e implementar una institución financiera de la economía social y solidaria destinada a proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país. El proyecto no llegó a concretarse en su totalidad, sin embargo, se constituyó una instancia, concebida como un paso previo a la creación de esta entidad financiera.

En el año 2009, en coordinación con las instancias rectoras de la política económica del Ecuador se constituyó el Fideicomiso Banca del Migrante, administrado por la Corporación Financiera Nacional, con personería jurídica propia y patrimonio autónomo, destinado a brindar servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades de las personas migrantes, su familia y entorno, mediante el financiamiento de proyectos productivos y mejorar sus condiciones de vida

El fideicomiso Banca del Migrante, operó con la modalidad de "financiamiento de segundo piso", es decir mediante la colocación de recursos en líneas de financiamiento específicas, con el objetivo de fomentar el emprendimiento entre las personas migrantes, por lo que busco trabajar con las instituciones pertenecientes a la economía popular y solidaría, propendiendo a que la cobertura del servicio sea lo más amplia y eficiente posible. Otro aspecto que privilegio el fideicomiso fue el control y manejo de los riesgos de las operaciones financieras.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> Bajo las condiciones operativas del modelo financiero del fideicomiso "Banca del Migrante", se define como servicios de crédito a las operaciones de colocación canalizadas al migrante en el exterior a través de las entidades operativas calificadas, con el propósito de apoyar el desarrollo de proyectos productivos, comercio y servicios, y la ampliación o mejoramiento de vivienda, identificando de esta manera líneas específicas. (Cabrera, Peralta, & Salinas, 2014, pág. 95)

Para sus operaciones el fideicomiso, mediante el sistema de anticipo, entregaba los recursos a las instituciones operativas, quienes debían justificar cada una de las operaciones de créditos colocados y las condiciones de otorgamiento de los mismos, con la documentación correspondiente. Así mismo, el fideicomiso permitía que bajo el modelo de reembolso, las instituciones operativas entregaran los créditos al beneficiario (migrante o su núcleo familiar) y luego estas solicitaran la devolución de fondos al fideicomiso. (Cabrera, Peralta, & Salinas, 2014)

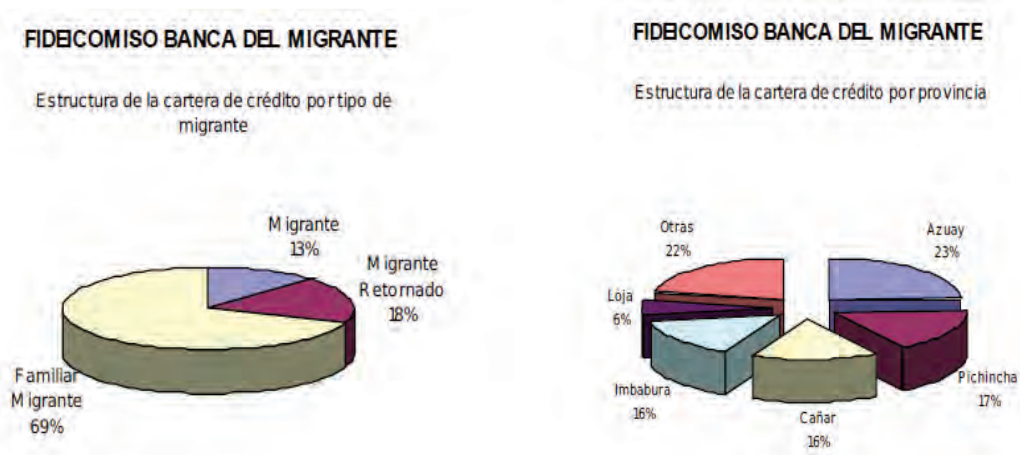
El Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Registro Oficial No. 332, del día 12 de septiembre del 2014, en su disposición transitoria trigésima tercera, inciso tercero establece:

> Se dispone a las entidades del Sector Público No Financiero constituyentes del fideicomiso mercantil BANCO DEL MIGRANTE, PROMUJERES, FICA y cualquier otro fideicomiso establecido con el propósito de realizar operaciones de crédito a favor de los grupos de atención prioritaria, dar por terminado dichos contratos de fideicomisos y la restitución de sus activos a los constituyentes para que éstos a su vez transfieran los recursos resultantes de la liquidación a la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, en el plazo de ciento ochenta (180) días desde la vigencia de este Código.

En tal virtud los recursos asignados al fideicomiso Banca del Migrante pasaron a ser administrados por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Figura 12 Estructura de cartera del fideicomiso banca del migrante



Fuente: (Secretaría Nacional del Migrante, 2011)

4.3.6. Otros proyectos ejecutados por la Secretaria Nacional del Migrante con apoyo de la cooperación internacional:

Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia:

Este proyecto se ejecutó con la contraparte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y se desarrolló en la provincia del Cañar en Ecuador y Murcia en España, y tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo en origen (Cañar) y la inserción socio-laboral de la población migrante en destino (Murcia) todo esto enmarcado en un proceso de codesarrollo. En sus inicios la contraparte ecuatoriana fue la subsecretaria de asuntos consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior pero con la creación de SENAMI, se produjo el traspaso del proyecto a la nueva institución.

Los ejes de intervención del proyecto fueron:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1) Acompañamiento psico-social y jurídico a migrantes y sus familiares;

2) fortalecimiento de los sistemas de educación hispana e intercultural bilingüe;

3) formación profesional para jóvenes;

4) servicios sociales e infraestructura social básica;

5) mejoramiento del tejido empresarial local y translocal;

6) mecanismos y canales de comunicación entre actores;

7) sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el desarrollo;

8) fortalecimiento de organizaciones e instituciones;

9) investigación y sistematización, y

10) celebración de eventos de intercambio. (Moncayo, 2011)

Proyecto Fortalecimiento organizacional y construcción de redes sociales en el hecho migratorio (FORES)

Fortalecimiento de asociaciones, formación de líderes y redes de actores vinculadas al hecho migratorio, se trató de un proyecto encaminado a la participación, formación de liderazgo e inclusión democrática, tanto de las personas migrantes como de la familia transnacional.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivo:

- Fortalecimiento Organizacional
- Sensibilización frente al Hecho Migratorio
- Conformación y consolidación de redes.
- Garantizar el ejercicio de derechos y ciudadanía de migrantes y sus familias en destino y origen.
- Generar y consolidar vínculos entre las personas migrantes con sus familias en el Ecuador.
- Conformar una red virtual de organizaciones de migrantes.

Red de oficinas de acompañamiento para la iniciativa empresarial de la persona migrante (REDIEM)

Dentro del El Programa de Conversión de Deuda Externa entre Ecuador y España (mecanismo por el cual país acreedor renuncia al cobro de deuda para que el país deudor invierta los recursos liberados en proyectos de inversión económico y social) que fue suscrito el 14 de marzo de 2005 con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo en las provincias más afectadas por el proceso migratorio y en zonas de especial vulnerabilidad o pobreza. Para lo cual se destinaron 50 millones de dólares, de los cuales el Comité Binacional decidió distribuir 20 millones para el sector educativo y 30 millones para la atención de proyectos sociales, dentro de los cuales la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI presentó el proyecto REDIEM, para fortalecer el apoyo a las iniciativas productivas de los migrantes retornados o en proceso de retorno. La ejecución del proyecto REDIEM se lo hacía bajo las mismas condiciones del proyecto "El Cucayo" pero su ámbito territorial se circunscribía a las provincias de Guayas (cantón Guayaquil), Manabí (cantón Manta), Imbabura (cantón Ibarra), Chimborazo (cantón Riobamba), Loja (cantón Loja), Morona Santiago (cantón Macas), esto en atención a la población meta definida en el proyecto, aprobado por el Comité Binacional del Programa de Canje de Deuda Externa.

El proyecto REDIEM tuvo una estrecha vinculación con varios programas de la SENAMI que se encontraban en ejecución y que tenían asegurado su financiamiento. Esta articulación fue un factor clave para la sostenibilidad de las intervenciones y su institucionalización como parte de la política pública migratoria. (Vanegas Manzano, 2016)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivo:

Inducir o fortalecer el tejido productivo y la generación de empleo, en base a la canalización del ahorro familiar hacia sectores de actividad rentables, en las provincias y los cantones marcados por fuertes saldos migratorios.

Resultados:

- Financió 72 emprendimientos
- Destinó a capital semilla $. 663.037
- Se establecieron seis oficinas de acompañamiento, en Ibarra, Cuenca Riobamba, Manta, Guayaquil y Loja.
- 5.909 personas informadas o asesoradas sobre inversiones sociales y productivas

Proyecto Conjunto "Juventud, Empleo y Migración" para reducir la inequidad en Ecuador- JEM

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivo:

El programa tenía como objetivo la creación de un entorno favorable para la generación de empleo digno dirigido a la población joven de entre 15 y 29 años; con la finalidad de generar condiciones que mitiguen la migración juvenil.

Para cumplir con el objetivo del proyecto, se trabajó de manera simultánea en el marco político y estratégico del país, el tejido institucional público y privado vinculado con producción, empleabilidad y emprendimiento, para lograr la generación de empleo, de encadenamientos productivos en base a iniciativas surgidas desde los jóvenes, el programa

incluyó la promoción del trabajo digno, igualdad de oportunidades de acceso laboral, remuneración justa, participación y protección social.

El Proyecto se ejecutó en torno a tres componentes:

- Apoyo a programas de empleo digno y emprendimientos económicos juveniles.
- Políticas e institucionalidad para empleo juvenil, inclusión socioeconómica y migración.
- Ejercicio de derechos, ciudadanía y juventud.

Se ejecutó con el financiamiento del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM). La UNICEF asumió el liderazgo del programa respecto a los demás organismos del Sistema de Naciones Unidas, que participaron en el mismos: como el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Por la parte del Estado ecuatoriano la Secretaría Nacional del Migrante–SENAMI, fue la institución que asumió el liderazgo del equipo interministerial integrado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Relaciones Laborables (MRL), el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), quienes ejecutaron los diferentes componentes del proyecto, según sus competencias. El ámbito territorial de ejecución fueron las provincias del país: Azuay, El Oro y Loja.

Resultados:

- Agencias de Desarrollo Económico Local aplicaron herramientas para la generación de empleo y emprendimiento juvenil.
- Planes estratégicos en los centros de emprendimiento cantonales

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Se ejecutaron planes de negocio dentro de los sectores con potencial de las provincias de intervención
- 180 técnicos locales fueron formados en metodologías de planificación de empresas y mejora de negocios en marcha
- 15 GAD'S cantonales y provinciales trabajaron en red para fortalecer el empleo y el emprendimiento juvenil.
- 2910 jóvenes fueron formados en temas de emprendimiento y trabajo juvenil.
- 91 jóvenes recibieron crédito del PNFPEES
- 9 jóvenes emprendieron negocios con apoyo del Programa
- 11 Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario de las tres provincias fueron fortalecidas y crearon líneas de crédito para jóvenes
- 35 Organizaciones Juveniles fortalecidas con módulos para la formación juvenil
- Se creó una Red Intersindical de Migraciones Laborales y Trabajo Decente con la participación de cuatro confederaciones sindicales, con el fin de apoyar desde los sindicatos a los trabajadores migrantes.(Vanegas Manzano, 2016)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.3.7. Acciones afirmativa con otras instituciones del Estado

Contar con una política de Estado, implica que la institucionalidad estatal en su conjunto debe ejercer sus competencias y atribuciones desde la perspectiva de prestar sus servicios haciendo efectiva la atención prioritaria para los grupos poblacionales, definidos como tales, en la Constitución de la República, entre ellos las personas en movilidad humana.

Art. 392 Constitución de la República del Ecuador 2008:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humanan a nivel nacional e internacional.

De ahí que, a partir de la creación de la Secretaría Nacional del Migrante, como institución rectora de la política migratoria del Estado ecuatoriano, esta entidad, realizó gestiones de coordinación interinstitucional, tanto para la definición de la política en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, así como para la inclusión del tema migratorio, mediante acciones afirmativas en la prestación de servicios públicos a las personas en movilidad humana, a fin de garantizar el goce de sus derechos. Esta gestión transversal de la política migratoria en el Estado, es un componente importante de la integralidad de la misma.

> La definición de una política de Estado en materia migratoria debe implicar en el nuevo ordenamiento político-jurídico del Estado, a sus funciones ejecutiva, legislativa, judicial, de control y transparencia y electoral, en las dimensiones central y descentralizada, a los gobiernos autónomos descentralizados, y por supuesto a la sociedad civil organizada, base fundamental del diálogo y espacio públicos. Esto significa por lo tanto un vasto esfuerzo de articulación interinstitucional que logre transversalizar lo migratorio en las políticas sectoriales y territoriales, mediante una clara asignación de competencias y facultades en todas las fases de implementación de política: diagnóstico, identificación, formulación, ejecución, seguimiento y veeduría, evaluación. (Peris Mencheta Barrio, 2009, pág. 204)

La política migratoria del Estado ecuatoriano a partir del año 2007, tuvo como uno de sus principales ejes, el relacionamiento y la coordinación interinstitucional, pues hablar de una política pública integral en el ámbito migratorio, impone la necesidad de activar a todas las instancias estatales, a los diferentes niveles de gobierno, involucrar a la sociedad civil y a las organizaciones de migrantes, en función de atender y proteger los derechos de las personas en movilidad humana,

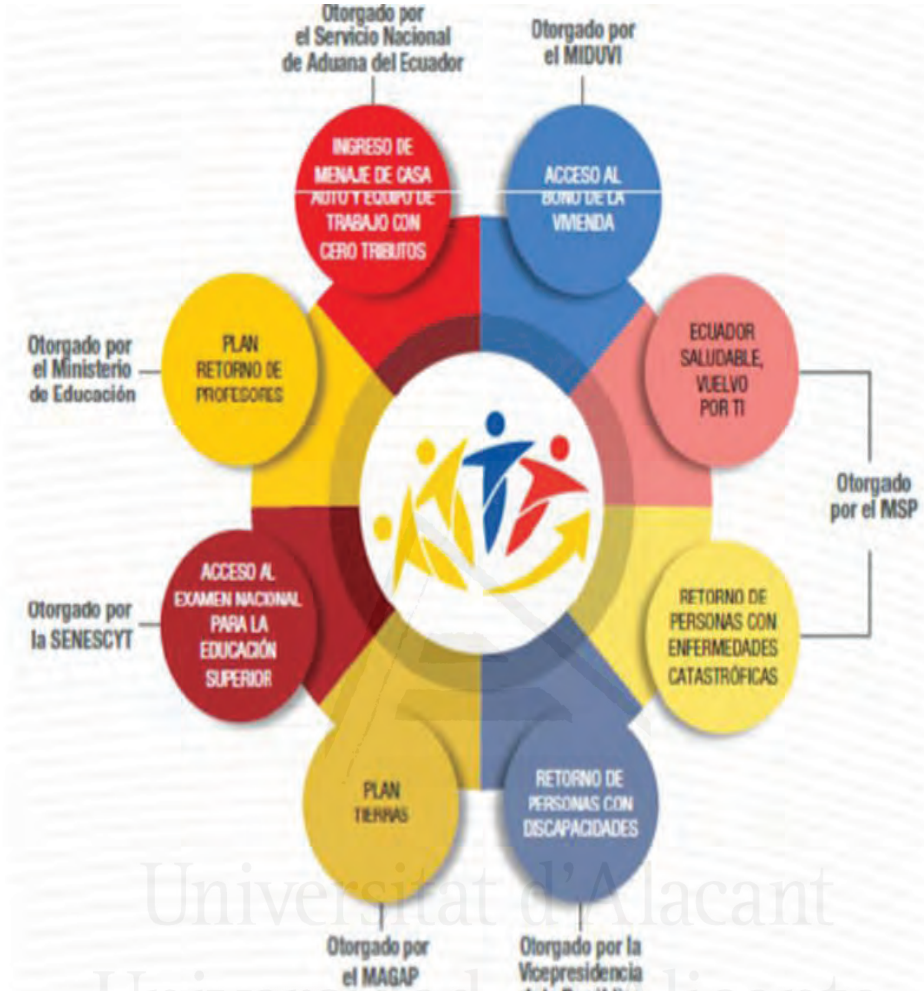
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

mediante una efectiva transversalización, misma que se plasmó en una serie de servicios ofertados para las personas en movilidad humana, por parte de otras instituciones del Estado. Lo antes descrito, se detalla en los siguientes gráficos:

Figura 13 Mapa de relacionamiento interinstitucional de la SENAMI

Fuente: (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2009)

Figura 14 Servicios para personas migrantes retornadas brindadas por varias instituciones del Estado ecuatoriano a 2013.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Fuente: (Ecuador. Secretaría Nacional del Migrante, 2013)

4.3.8. Principales logros de la ejecución política migratoria:

La política migratoria ejecutada en estos años, a pesar de que no ha estado exenta de contradicciones y falencias vinculadas a la dinámica social y política y de las propias de la compleja gestión migratoria que serán analizados posteriormente, tuvo algunos avances significativos.

Esto lo reconoce, Lelio Mármora, cuando se refiere a la política migratoria del Ecuador en los siguientes términos: “dicha política ha constituido un ejemplo y guía para la región suramericana, y se presenta ante el mundo como una clara opción al incremento de las propuestas restrictivas de los países desarrollados” (En: López Araujo, 2009. Prólogo. p.21).

Según los informes de gestión de la Secretaría Nacional del Migrante los principales logros de la política migratoria ecuatoriana en el período de estudio fueron:

- La construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones elaborado e impulsado desde la SENAMI, que se constituyó en un referente para formulación del Plan Andino y suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, hechos considerados como hitos importantes en la búsqueda de la construcción de ciudadanía suramericana en el marco de UNASUR.
- El reconocimiento de las familias transnacionales, aplicando mecanismos y herramientas para fortalecer sus lazos de relación, pero también con su país, ampliándolos a los ámbitos político, social, económico y cultural.
- El diseño y ejecución del Plan Bienvenidos a Casa, el cual, a través de sus diversos componentes (Programa Fondo El Cucayo, Programa Vínculos, Programa Volver a Casa) que propició condiciones para un retorno voluntario, digno y sostenible de emigrantes y para su reinserción social y económica en el país.
- La generación de oportunidades de trabajo a partir de la articulación del fideicomiso Servicios Financieros Banca del Migrante con estructuras del sistema financiero cooperativo para el apoyo crediticio a personas migrantes que retornan y a sus familias para implementar emprendimientos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- La gestión transversal en diversas entidades del Estado que trabajaron en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural para personas migrantes.
- La proximidad con asociaciones de migrantes y sectores de la sociedad civil organizados que se ocupan del tema migratorio, y la investigación sobre las condiciones de la comunidad ecuatoriana en los diferentes lugares de destino, a través de su proyecto de Fortalecimiento organizacional y construcción de redes sociales en el hecho migratorio (FORES).
- La construcción de las casas de migrante en los principales lugares de destino que se constituyeron en verdaderos espacios de encuentro, vínculos y servicios con los que no contaban los ecuatorianos antes de la política implementada por este gobierno: España, Italia, Francia, Estados Unidos, Venezuela, Chile y Argentina.
- En el marco de la estrategia "Todos Somos Responsables", se emprendieron acciones inter-institucionales para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos
- Dentro de la acción exterior del Ecuador, se ha fomentado una visión garantista de derechos y se ha incorporado la noción de desarrollo humano y buen vivir ligado a las migraciones. Se ha impulsado el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros Estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía de residencia.
- SENAMI ha encabezado campañas de sensibilización y concienciación sobre el proceso migratorio en el ámbito de los derechos humanos, políticos, laborales. Tanto a

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

nivel nacional como internacional; la campaña “Todos Somos Migrantes” llegó un referente en la difusión de principios por la causa del migrante y el derecho a migrar.

- Se lograron fortalecer las relaciones con los Estados receptores, de origen y de tránsito migratorio con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.

Tabla 18 Logros y resultados alcanzados en la implementación de los principales proyectos política pública migratoria: 2007-2013

	PROGRAMAS	RESULTADOS AÑO 2007	RESULTADOS AÑO 2010	RESULTADOS AÑO 2013
PLAN BIENVENIDOS A CASA	**BIENVENIDOS A CASA: ACOMPAÑAMIENTO AL RETORNO FÍSICO VOLVER A CASA**	**PLAN RETORNO: Voluntario Digno y Sostenible** Diseño del programa	11.672 familias retornadas al país se benefician de los servicios de la SENAMI 4543 Personas ecuatorianas retornadas con menaje de casa y equipo de trabajo (convenio CAE - SENAMI) 6.399 Ecuatorianos/as en condición de vulnerabilidad (indigentes, enfermos, terminales, deportados, otros) retornados.	39.000 Personas retornadas con ayuda directa de la SENAMI 7.047 Personas beneficiadas con incentivos productivos 307.380 Asesorados en trámites relacionados con su retorno 10.545 Retornados por motivos de fuerza mayor y acogidos por SENAMI

			3.458 Beneficiados con créditos otorgados
	BIENVENIDOS A CASA: **INCENTIVOS A LAS INVERSIONES SOCIALES Y PRODUCTIVAS**	121 Emprendimientos productivos de personas migrantes ecuatorianas financiados 544 Empleos directos generados por los emprendimientos productivos financiados 240 Perfiles de proyectos productivos de personas migrantes ecuatorianas elaborados con ayuda de la SENAMI 2.209 Personas migrantes capacitadas sobre inversiones sociales productivas 5.936 Personas migrantes informadas y/o asesoradas sobre inversiones sociales y productivas	10.223 Personas capacitadas sobre inversiones productivas 412 Emprendimientos financiados con capital semilla 4’857.431,09 dólares entregados como capital semilla.

Universitat d’Alacant
Universidad de Alicante

	BIENVENIDOS A CASA: **VÍNCULOS**	**Portal del Migrante Ecuatoriano y su Familia** Diseño e implementación del programa	46.201 Personas que participan y/o asisten a eventos de la campaña "Todos somos migrantes" 96 Eventos de la campaña "Todos somos migrantes" realizados 6.576 Personas registradas en las redes virtuales de la SENAMI 2.782 Personas capacitadas sobre la realidad migratoria 87 Talleres de capacitación sobre la realidad migratoria
	APOYO Y RECUPERACIÓN DE TALENTOS ECUATORIANOS		2 acuerdos con el IECE para prestación de servicios a ecuatorianos residentes en Madrid; y en Estados Unidos. 1 acuerdo con la Junta Nacional de Artesanos para otorgar títulos a los artesanos migrantes. 2 seminarios de intercambio y transferencia de conocimiento, estos seminarios fueron transmitidos a

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

			través de la WEB para las Casas en el exterior.	
	ATENCIÓN A LA FAMILIA TRANSNACIONAL	**Casa ecuatoriana** **Programa de Atención al migrante y a su familia** Diseño e implementación del programa	134 Personas ecuatorianas migrantes fallecidas en el exterior, repatriadas por la SENAMI 46.323 Personas asesoradas sobre acceso a programas del gobierno relacionados al tema migratorio 14.268 Personas migrantes y familiares atendidos (tratamiento de casos).	417.000 Personas y familias asesoradas, atendidas y beneficiadas 27.232 Personas beneficiadas con productos de la Red de Casas. 17.929 Hijos/as de personas migrantes atendidos con apoyo psicológico, psicopedagógico y legal. 32.394 Personas atendidas en casos específicos. 574 Personas fallecidas repatriadas.
	BANCO DEL MIGRANTE		505 Créditos entregados a través de operadoras financieras calificadas 4.009.500USD en recursos del fideicomiso Banco del	29 cooperativas de ahorro y crédito trabajaron con el fideicomiso banca del migrante Crédito productivo a través de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

			Migrante invertidos en crédito productivo a través de operaciones financieras	cooperativas de ahorro en todo el país, con un interés especial del 12%. Se colocó crédito por un monto de $29.730.944 en 3.342 operaciones hasta diciembre de 2012.
	POSICIONAMIENTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL DEL ECUADOR **"Todos somos Migrantes"** 	**Programa de promoción de la interculturalidad y construcción de ciudadanía universal** Diseño del programa	12 Alianzas estratégicas internacionales dirigidas hacia la construcción de una política migratoria integral basada en la centralidad del ser humano 45 Actividades de promoción de la política migratoria integral ecuatoriana 20 Eventos de socialización y construcción del Código de Movilidad Humana realizados	161.000 personas sensibilizadas
	"Todos somos responsables" 	**Programa de combate al tráfico ilegal y trata de personas.** Diseño del programa		160.879 Personas sensibilizados y que participan en las campañas

Fuente: (Escudero Durán, Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013) (Escudero, Presentación SENAMI-Gabinete 2014, 2014) (Cabrera, Peralta, & Salinas, 2014) (Ecuador, Secretaría Nacional del Migrante, 2010)Elaboración propia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De los ejemplos reportados en las tablas se demuestra que la política pública migratoria del Estado ecuatoriano, tuvo una amplia cobertura nacional en cuanto a territorio, y que se logró generar empleo en las provincias de: Pichincha, Cañar, Guayas, Azuay y Chimborazo, es decir aquellas más afectadas por la emigración de connacionales. Además se logró canalizar inversiones de las personas migrantes y sus familias por US $14’163.402.

Alcances y límites de los programas y proyectos ejecutados por SENAMI

Hasta el momento se han presentándolos proyectos en el intento de demostrar a través de informes oficiales los objetivos de esos programas y la concepción a la que responden, tomando en consideración las necesidades de las personas migrantes; y, cómo pretendieron contribuir a los objetivos de desarrollo del país. Se han incluido algunos criterios de investigadores sobre este esfuerzo pionero; sin embargo, es indispensable analizar, los alcances y límites a los que se ha enfrentado su ejecución y para ello tomamos como referencia los propios datos expuestos por los informes de SENAMI, así como de recientes evaluaciones sobre algunos de esos proyectos.

En primer instancia es necesario anotar que, atendiendo a los números de beneficiarios presentados en los informes, la cobertura de los proyectos, frente a la cantidad de migrantes ecuatorianos en el mundo es muy baja y esto obedece sobre todo a tres factores: a) se trata de programas iniciales y por lo tanto poco conocidos por sus potenciales beneficiarios; b) los presupuestos con los que contó la institución fueron restringidos y c) no se cuenta con los informes sobre las inversiones que los otros organismos del Estado realizaron en beneficio de las personas migrantes, por lo que no se puede valorar su alcance

De otra parte, las constantes reformas institucionales y legales, los cambios en la administración de las instituciones competentes en materia migratoria y algunos ensayos de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

descentralización territorial de algunas entidades estatales llevadas a cabo por las instancias responsables de la planificación en el gobierno, como la "relocalización" de SENAMI fuera de la capital política y administrativa del Estado, exigieron esfuerzos burocráticos que cambiaron el rumbo de la gestión e impidieron consolidar su modelo y la definición clara de sus competencias.

Finalmente, la corta vida de la institución impide saber a cabalidad, cuál hubiese sido su desarrollo, pues la mayoría de proyectos no tuvieron continuidad en la nueva institucionalidad del Estado.

La evaluación que se realiza sobre algunos de los programas relacionados con los incentivos a la inversión productiva y social en el siguiente texto, apuntan de manera objetiva hacia la mejora de estos programas, pudiéndose hacer extensiva a otras acciones que se han descrito en el capítulo:

> Los cuatro programas evaluados fueron eficientes, pues cumplieron con los indicadores y metas de diseño, pero no fueron efectivos, ya que los objetivos relacionados con generación de empleo y reinserción económica, presentaron dificultades de acceso y baja cobertura.
>
> Hay que reconocer los aciertos en la etapa de pre inversión de los programas Cucayo y REDIEM. Se formularon más de 1100 perfiles de proyectos con el asesoramiento de mentores empresariales, cuyo proceso de evaluación de perfiles o propuestas de financiamiento también fue acertado. El proceso de calificación y evaluación en todos los programas fue realizado por comités profesionales conocedores de evaluación de crédito y proyectos. Se presentaron bajos niveles de morosidad de los créditos en el fideicomiso de la Banca del Migrante y del Programa Juventud Empleo y Migración,
>
> Las debilidades principales de los programas se presentaron en las fases de instalación y puesta en marcha de los emprendimientos, pero sobre todo en las fases de operación, donde los esfuerzos y esquemas de asistencia técnica fueron esporádicos y poco eficientes.
>
> Los programas analizados fueron las primeras concreciones de la política pública, esfuerzos acertados, inaugurales, que apoyaron a un sector que nunca tuvo la atención del Estado. Los programas funcionaron bien mientras tuvieron los recursos, pero lastimosamente, ninguno tuvo continuidad. Al cierre del periodo de análisis (2014), no se registran programas similares de apoyo a los migrantes retornados. (Vanegas Manzano, 2016, pág. 80)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.3.9. Cambios en la institucionalidad transformación de SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 20 del 10 de junio de 2013 el Gobierno Nacional transforma la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana, dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Ver anexo 3),

A partir de septiembre de 2013, el Viceministerio de Movilidad Humana, es el organismo ejecutor de la política pública de movilidad humana del Estado y cuenta con la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana como principal herramienta para la transversalización de la citada política en los distintos niveles de gobierno e instituciones del sector público, para garantizar que se cumplan los derechos de las personas en movilidad.

> Las políticas y lineamientos de las Agendas de Igualdad juntamente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo guían la elaboración de la política sectorial y de los planes de ordenamiento territorial de los GAD para su posterior ejecución, así mismo deben velar por la efectiva transversalización de la política de igualdad en todas las funciones del Estado y niveles de gobierno pertinentes. De esta manera se definirán conjuntamente con los Consejo Nacionales de Igualdad, SENPLADES y cada entidad rectora de la política pública, en la presente agenda el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORESY MOVILIDAD HUMANA, las metas e indicadores a ser monitoreados en el proceso de evaluación de las agendas públicas de cada temática de igualdad para el periodo 2013-2017 en el país. (Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 93)

Desafíos para la nueva institucionalidad

Según el documento *Elementos constitucionales, conceptuales, políticos y estratégicos para una adecuada gestión de la política de Movilidad Humana*, presentado en año 2013 por la

Secretaría Nacional del Migrante en el momento de transición institucional[31], los desafíos a los que se enfrenta la política de Movilidad Humana, a partir del 2013 con el cambio establecido serían los siguientes[32]:

- Los logros alcanzados en la política migratoria ecuatoriana no deben perderse en la nueva institucionalidad y el nuevo modelo de gestión de la Cancillería ecuatoriana
- La desaparición de la SENAMI como rectora y ejecutora de la Política Integral Migratoria sólo se justificaría en caso de que, con el Nuevo Viceministerio de Movilidad Humana se dé un paso de evolución y se opere una política integral de que genere una revolución en los servicios de atención nacional y consular y en general, en la manera de abordar el tema desde Cancillería
- La transformación de la SENAMI debe constituir una oportunidad para dar un salto cualitativo en la ejecución de una política integral de movilidad humana propuesta, planificada y ejecutada desde una sola institución
- No puede perderse tampoco el papel transversalizador, por ello tiene lógica que el viceministerio participe activamente en el área de Desarrollo Social del Gabinete de Gobierno y desde ese espacio se garantice el seguimiento de la protección y promoción de derechos desde otras instancias del Estado, papel que inició SENAMI y que debe continuar el viceministerio.

[31]En el proceso de transición institucional la autora de la tesis cumplió funciones de Viceministra de Movilidad Humana.
[32]Por la importancia y vigencia de este documento se reproduce casi literalmente su contenido

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Una Política fortalecida e integral de Movilidad Humana es la expectativa que se mantiene y se espera en sociedad civil, comunidad en el exterior y redes sociales a nivel mundial y suramericano.
- En el caso de no cumplirse y de perder la posibilidad de una política integral y fortalecida, Ecuador daría un paso atrás en materia de defensa de las personas en movilidad pues, estaríamos regresando la política migratoria y de movilidad al status quo previo a la Revolución Ciudadana.
- El concepto integral de Movilidad Humana, tipificado en la Constitución de la República del Ecuador, es el que debe primar en el diseño del nuevo modelo de gestión y estructura de Cancillería.
- El principal desafío es concretar el proceso de armonización de las leyes secundarias con la norma constitucional y avanzar en la concreción de una política de estado coherente que vele por los derechos y el buen vivir de las personas en movilidad.

Estas recomendaciones, realizadas en su momento continúan teniendo razón de ser. Hoy, más que nunca, se necesita de una férrea voluntad política, para que la modificación de las instituciones, como es el caso, guarde coherencia con la propuesta de transformación política que anima la acción del gobierno ecuatoriano.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Capítulo V. La posición de ecuatoriana en materia migratoria a nivel internacional y su incidencia en la agenda suramericana

En este capítulo, que analiza la posición ecuatoriana en materia migratoria a nivel internacional, se pretende poner de relieve los elementos de ruptura del discurso gubernamental y los esfuerzos de articulación de políticas migratorias para lograr una posición común en América del Sur frente al hecho migratorio, desde una visión de derechos y desarrollo humano.

Se pasa revista a los aspectos más sobresalientes de la nueva concepción, los avances más significativos de la Constitución de la República en materia de derechos de las personas en movilidad y la responsabilidad que se asume el Ecuador, frente al mundo, en cuanto estado de origen, destino, tránsito y retorno de migraciones.

5.1. La propuesta ecuatoriana en el contexto internacional

En el discurso pronunciado por el Presidente Rafael Correa en la Cumbre de Naciones Unidas en Nueva York el 24 de septiembre de 2007, queda explícita la que será la posición ecuatoriana sobre el hecho migratorio a nivel internacional: “Para el gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales, y las Naciones Unidas deben insistir en este punto. Las políticas migratorias de los países ricos son vergonzosas. Necesitamos una agenda con enfoque de derechos donde la movilidad humana no sea criminalizada y se prive a las personas de sus derechos fundamentales (Correa Delgado, Discurso en la 62 Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007)

A partir de esta posición, de los lineamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo y del Buen Vivir, de Política Exterior y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM y, fundamentalmente de los mandatos de la Constitución del 2008, el país enfoca sus relaciones bilaterales, regionales y multilaterales en materia migratoria.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ya en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones 2007 – 2010 y en la ejecución de los años siguientes a través de la llamada Política Migratoria del Buen Vivir se enfatiza en la necesidad de la construcción de una política que respete los derechos de las personas, abogando porque las fronteras no se abran exclusivamente para la libre circulación de las mercancías, sino para la libre circulación de los seres humanos, bajo principios de corresponsabilidad y reciprocidad con los demás Estados. No hay seres humanos ilegales, lo que existe son prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas promulga la Secretaría Nacional del Migrante en sus documentos y participaciones a nivel internacional a nombre del Gobierno Ecuatoriano.

Se reconoce a la persona migrante como sujeto de derechos y deberes, por tanto, propugna la protección y promoción de los mismos:

- derecho a la **libre movilidad**/derecho a migrar forma segura e informada
- derecho a la **interculturalidad** que implica el derecho a una **integración** plena en la sociedad de destino,
- derecho a **volver a casa** con dignidad y apoyo del Estado;
- derecho al desarrollo humano en origen, derecho a **no migrar forzadamente**

Además, se considera a las personas migrantes como **actores transnacionales para el desarrollo humano** en Ecuador y en las distintas sociedades de destino y como **sujetos políticos globales**, con grandes posibilidades transformadoras.

> El acompañamiento a los esfuerzos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, pero también al de sus familiares en el Ecuador y al de aquellos que ejercen su derecho a quedarse, a emigrar, a inmigrar y a regresar, constituye nuestra vocación fundamental, así como el adaptar progresivamente los marcos políticos y normativos para permitir que las personas en movilidad se consoliden como verdaderos actores transnacionales con capacidad de decisión, acción e incidencia, en las sociedades de origen y destino. (Escudero Durán, Presentación, 2011)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El compromiso con el que la Institución acoge el encargo de ser, en los primeros años de gobierno de la revolución ciudadana, la entidad responsable de construir la política migratoria integral en coordinación con todas las instancias del Estado, especialmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como las organizaciones sociales vinculadas al hecho migratorio dentro y fuera del país, logra una resonancia importante que antes el Ecuador no tuvo en este ámbito. La relación estrecha con la realidad que viven los ecuatorianos emigrados conduce a una serie de acciones a nivel internacional con el fin de encontrar una corresponsabilidad internacional para la protección y promoción de sus derechos. Los planteamientos ecuatorianos comienzan a ser mirados con interés en la región suramericana.

> Abordar la temática migratoria en el caso ecuatoriano supone varios desafíos, empezando porque el país cuenta con algunos instrumentos muy interesantes y progresistas en materia migratoria a nivel mundial.
>
> Esta situación es producto no solamente de la particular realidad migratoria del país, sino también de los actores que han intervenido en el proceso de hacer visible la complejidad del hecho migratorio en la sociedad. Ambas situaciones, reforzadas por un contexto político en que el gobierno del Presidente Rafael Correa hizo suya la cuestión migratoria, han hecho posible que el Estado ecuatoriano se asuma como un país de origen, destino, tránsito y retorno migratorio.
>
> A partir de 2008 el país ha asistido a la incorporación del tema migratorio en la Constitución, hecho inédito y simbólicamente poderoso. Así, la movilidad humana aparece tratada de modo transversal en 58 artículos presentes en siete de los nueve Títulos Generales de la Constitución. A la par, el Estado ecuatoriano ha formulado una política migratoria que ha buscado erigirse como un referente regional en la materia (Alfaro Aramayo, Hurtado Caicedo, & Izaguirre Valdivieso, 2013, pág. 257)

En efecto, la Constitución Ecuatoriana incorporó derechos específicos para las personas en movilidad y el compromiso y obligación del Estado de velar por su cumplimiento,

El texto constitucional incorpora avances que son de particular relevancia en este punto y merecen ser destacados:

- Establece la no discriminación a las personas por su condición migratoria y la igualdad de derechos entre personas inmigrantes y ecuatorianos en el territorio nacional; Art. 11 numeral 2
- Reconoce el ideal de una "ciudadanía universal"; Art 416 numeral 6
- Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. Art 416 numeral 11
- Ofrece para las personas migrantes ecuatorianas la protección de sus derechos fundamentales en los países de tránsito y destino y el apoyo para sus familias en nuestro país, brindándoles asistencia, asesoría, protección y programas focalizados; Art. 40
- Ofrece a los ecuatorianos migrantes la posibilidad de elegir a sus representantes (voto facultativo) y de ser electos tanto en responsabilidades políticas como en cargos públicos en general, así como de presentar proyectos, propuestas e iniciativas;
- Reconoce la existencia de la familia transnacional y se preocupa de fortalecer los vínculos de los ecuatorianos con el país y facilitar la reunificación familiar; Art 40 numeral 6
- Aplica el principio de reciprocidad en general en sus relaciones internacionales, estableciendo para las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano los mismos derechos y deberes que para las ecuatorianas, por ejemplo al conceder el derecho al voto de los extranjeros que residen al menos cinco años en el país; finalmente, Art 9, 11, 40, 416

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Promueve la inversión de los recursos de las personas migrantes en su beneficio y el del país, asegurando tanto un retorno económico como físico que apunten a su máximo aprovechamiento en términos de apoyo a los procesos de desarrollo humano. Art 338

5.2. Ciudadanía Universal, Ciudadanía Latinoamericana y Suramericana

Es importante considerar que varios de los principios y derechos incorporados en la Carta Magna no tienen precedentes en constituciones nacionales anteriores ni en las de otros países, tal es el caso de la ciudadanía universal y latinoamericana, que como parte de los principios de las relaciones internacionales, en el artículo nº 416, numeral 6, "propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte/Sur."

El principio de ciudadanía universal incorporado en la Constitución de 2008 es una innovación respecto a la garantía de derechos de las personas migrantes, pues consagra la libre movilidad y la igualdad y la no criminalización por status migratorio. Este principio ha sido enarbolado por el Ecuador a través de su política migratoria internacional, de alguna manera rompiendo esquemas en las relaciones internaciones sobre el tema, cuestionando las estructuras de poder vigente. Esta postura del Ecuador además ha sido reconocida, sobre todo por organizaciones y movimientos defensores de los derechos humanos.

> Se trata de una evolución del concepto de ciudadanía, un concepto más integrador, y cada vez menos excluyente, con la intención de borrar esa línea divisoria entre extranjeros y nacionales (…) remitámonos al origen de la ciudadanía universal. Nos encontramos ante un principio constructivista y garantista de los derechos humanos inspirado en un modelo cosmopolita Kantiano el cual debe de servir para el Derecho Internacional Público, contrastado con otros principios y políticas nacionales. Esta visión incluyente tiene como objetivo la convergencia de los objetivos trazados con la política migratoria a fin de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> garantizar la movilidad humana, el reasentamiento permanente de los refugiados y la naturalización. (Orin López, 2015)

Es un concepto y a la vez de una propuesta simbólica que plantea su progresiva realización, dentro de los parámetros de la defensa de los derechos fundamentales de las personas, más allá de cualquier otra consideración.

> Se trata de un concepto trabajado y aceptado, al menos en el ámbito internacional, vinculado directamente con la universalidad de los derechos humanos. El concepto "ciudadanía universal" significa, fundamentalmente, que los derechos humanos no se relacionan con su pertenencia a un Estado en particular y, por tanto, deben ser protegidos y respetados en cualquier territorio donde esta persona se encuentre. (Lizarazo, 2016)

Es importante destacar que la inclusión del principio de ciudadanía universal como en general de los derechos a la movilidad humana en la Constitución del 2008 tienen relación, como se ha señalado anteriormente con la nueva visión de desarrollo en el país y la correlación de fuerzas en la Asamblea Constituyente. Además, la participación directa de asambleístas representantes de los migrantes de los países de mayor presencia de la comunidad ecuatoriana y la influencia de actores sociales y ONG's, en el proceso Constituyente, permitió que en el texto constitucional se incluyeran temas que formaban parte de la agenda o de las reivindicaciones sociales que estos grupos propugnaban.

> la Asamblea, la cual se veía a sí misma como un *agente* que propiciaría el cambio y cuestionamiento al orden social imperante, fuera un ambiente propicio para las más variadas experimentaciones democráticas(...) Es justamente en este marco que se inserta la propuesta de ciudadanía universal en la Constitución ecuatoriana; no sólo como una iniciativa para solicitar que se respete los derechos humanos de los ecuatorianos en el exterior, sino como una que tiene una gran carga ideológica de ruptura con el *status quo*.(Montenegro Braz, 2014, págs. 62-63)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El protagonismo de las personas en los procesos migratorios y de desarrollo en el mundo, busca la desaparición de las diferencias entre nacionales y extranjeros, lo cual como se citó, ha sido plasmado en el principio de ciudadanía universal en la Constitución del Ecuador, complementándose con varios otros artículos como el que se refiere a la integración latinoamericana, artículo 423, numeral 5 de la constitución encaminado a:

> Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. (Ecuador. Asamblea Nacional, 2008)

Esta concepción de ciudadanía latinoamericana sentaría las bases para avanzar hacia la ciudadanía universal, aspecto que fue debatido y considerado en la Asamblea Constituyente:

> (…) se planteó que la ciudadanía latinoamericana sería la antesala de la ciudadanía universal. Así una asambleísta por los migrantes manifestaba que "en este momento se habla de la integración latinoamericana se va a algo mucho más concreto, más real, que es poner en efectivo lo que va a ocurrir con esa ciudadanía latinoamericana, que es un ejemplo concreto, los ciudadanos de Latinoamérica circulando por todos esos países sin restricciones, como el inicio de un gran sueño al que se quiere ir, el concepto de ciudadanía universal". Otra asambleísta de AP, por ejemplo, también decía que "la ciudadanía universal es un gran objetivo a futuro, Latinoamérica está en el mediano plazo, como el caso de la Unión Europea" (Acta 61, 2008:5 y 6) (Montenegro Braz, 2014, pág. 103)

De forma específica, respecto a la ciudadanía suramericana, en su art 416 numeral 11 de la Carta magna contempla:

> Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: (…)
>
> 11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

Por lo expuesto, se puede afirmar que los avances constitucionales sobre ciudadanía latinoamericana y universal constituyen una postura revolucionaria y vanguardista en la materia, tal como lo reconoce el siguiente autor:

> Ecuador promueve una integración latinoamericana y reconoce el libre derecho a la circulación de las personas como un eje importante para el desarrollo de los países de la región, por ello promueve a nivel constitucional estrategias de integración, fortalece la armonización de legislaciones nacionales ante el tema, protege la diversidad cultural, propicia la ciudadanía latinoamericana y universal, y, considera la libre circulación de las personas como un principio de las relaciones internacionales.
>
> Por lo anterior, se puede afirmar que la ciudadanía regional es un elemento presente en la integración andina, y dicho elemento, Ecuador lo toma como referencia para avanzar hacia la consolidación del principio de ciudadanía universal en la Constitución ecuatoriana de 2008, en la que se puede comprobar que no es un artículo aislado en el texto constitucional sino que está inmerso en toda una institucionalidad que busca garantías para la familia transnacional, en la diplomacia participativa, en la seguridad social y en otros ámbitos que hacen pensar en la transformación inevitable del carácter nacional de las instituciones tradicionalmente consignadas en las constituciones de los Estados. (Navarro Hoyos, 2013, pág. 189)

El reto asumido es realmente de ruptura dentro de la visión prevaleciente en el orden global, donde cada vez tienen más cabida los discursos y prácticas que reivindican la soberanía nacional en contraposición a los derechos de las personas en movilidad y, en el que los países receptores de migración deciden quiénes tienen derechos y quiénes no.

> (…) resinificar el orden internacional actual, como se lo planteó con el principio de ciudadanía universal, suponía la construcción y luego la institucionalización de todo un nuevo régimen de verdad, lo cual ciertamente es todo un reto. Más aún, cuando dicho reto sale de los textos anti sistema académicos y desea transformarse en "políticas constitucionales, primero y, luego, políticas de Gobierno y políticas de países, de Estados y de pueblos (ver Acta 038, 2008: 68-70). (Montenegro Braz, 2014, pág. 113)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

5.3. Principales avances de los esquemas de integración regional y subregional en América del Sur en materia de protección a los derechos de las personas en movilidad.

La posición del Ecuador ante la comunidad internacional en el ámbito migratorio encuentra asidero en los importantes avances en materia de protección de derechos a las personas migrantes a nivel internacional y regional, así como el reconocimiento de la importancia de la movilidad humana en los procesos de integración en América latina y particularmente en América del Sur, y en la búsqueda de una posición común en el debate global frente a los países y bloques regionales de mayor recepción de migrantes, cuyas políticas restrictivas han aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes y sus familias.

La posición ecuatoriana está a tono con los planteamientos de los gobiernos progresistas que, en América del Sur gobernaron la región en las dos últimas décadas y que intentaron recoger en sus discursos y formulación de políticas las reivindicaciones de los sectores sociales de la Región.

Las políticas nacionales y regionales, a través de los distintos espacios multilaterales como el Foro Andino de la CAN, el Foro Iberoamericano de Migraciones, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y el Foro Especializado Migratorio del Mercosur, entre otros, han impulsado una política migratoria de carácter humanista, en el marco de una visión de la integración que tenga como protagonistas a las personas y no solamente a los intereses económicos y comerciales.

> Algunas de las características de esta nueva etapa del regionalismo son: la búsqueda de modelos de desarrollo con un Estado con mayor protagonismo, que promueva la cohesión social y permita resolver las consecuencias de la experiencia neoliberal de la década del noventa; el distanciamiento de y hacia Estados Unidos; y la intención de considerar a Suramérica como plataforma regional para alcanzar objetivos en el escenario internacional. (Gómez Kort, 2014, pág. 2)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La región se ha comprometido con la protección y promoción de los derechos humanos por medio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos –Pacto de San José–, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración Americana sobre Deberes y Derechos del Hombre, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, la Convención sobre Extradición, Protocolo a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención sobre Asilo Político, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, la Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Condición de los Extranjeros, y demás instrumentos internacionales de los que los países de la UNASUR son signatarios.

A nivel subregional la Comunidad Andina, suscribió la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el compromiso del Mercado Común del Sur con el

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados y la creación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos así como la instauración del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos.

En el ámbito que específicamente compete a los derechos de las personas en movilidad cabe destacar como los instrumentos internacionales más importantes:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la misma que en su artículo 13 dice:

> nº 1. toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
>
> nº 2. toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país."

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Están también:

1) el pacto internacional de derechos civiles y políticos de Naciones Unidas, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, ratificado por ecuador el 06 de marzo de 1969;
2) la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978, ratificada por ecuador el 12 de agosto de 1977;

3) la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas del 18 de diciembre de 1990, ratificada por Ecuador en noviembre de 2001.

Todos estos instrumentos sustentan la posición de la región frente a los derechos de las personas en movilidad, considerados fundamentos indispensables para la construcción de una ciudadanía suramericana y están considerados en las principales apuestas de los esquemas regionales y subregionales.

UNASUR[33]

Desde su constitución, UNASUR explicita su convencimiento de que la libre movilidad es un derecho inherente al ser humano, y que en ese sentido el orden internacional debe contemplar la libre circulación de las personas.

En el preámbulo de su Tratado Constitutivo, reconoce que "(…) la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes." Y afirma la determinación de sus Miembros de garantizar y proteger los "(…) Derechos Humanos universales, indivisibles e interdependientes", a la vez que se compromete con "la reducción de asimetrías" y un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.

Además, incluye entre sus objetivos específicos (artículo 3, literales i, j y k) la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros estados Miembros, el

[33]La Comunidad Suramericana de Naciones, que comprende a los Estados parte del MERCOSUR, a los de la Comunidad Andina de Naciones, así como, Chile, Guayana y Surinam, se configuró en la reunión de los presidentes de la Región, reunidos en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004. El 23 de mayo de 2008 los Estados suramericanos firmaron en Brasilia en Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, dando origen a la UNASUR

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud, así como la cooperación en materia de migración.

Dentro de los Objetivos Específicos del este proceso de integración, consagrados en el Tratado Constitutivo, se establece:

> (…) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; (Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, 2008)

Su artículo 3, letra k, explícita que uno de sus objetivos específicos es "la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas". (Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, 2008)

En el seno de UNASUR, fue el Presidente de Bolivia, Evo Morales, quien presentó la propuesta de la ciudadanía suramericana, el 2 de octubre de 2006. En consecuencia la Declaración de Cochabamba de diciembre de ese año ya recoge como uno de los objetivos para la integración de la UNASUR: alcanzar progresivamente el reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros estados miembros con el propósito de construir una ciudadanía suramericana (Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR, 2006)

Ecuador ha tenido un rol protagónico al interior de UNASUR proponiendo en todas sus intervenciones, el respeto a la libre movilidad, la necesidad de protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes y la importancia de consolidar la integración regional. Esta

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

postura se manifiesta permanentemente al interior de los diferentes Consejos y, especialmente, en el grupo de trabajo sobre ciudadanía suramericana.

En el año 2009 al asumir la Presidencia pro-témpore de la UNASUR, el país propone orientar los esfuerzos suramericanos en materia emigratoria e inmigratoria hacia la formulación de una agenda que integre todas las preocupaciones de los países de la región y que, en su horizonte, realice el proyecto de construcción de una América Latina de libre movilidad en su seno, apuntalando la concientización acerca de la cultura e identidad comunes, trabajando a favor de la consolidación de una ciudadanía suramericana y definiendo una posición común frente a países terceros en el tema migratorio, sobre la base del reconocimiento de:

1) la primacía de los derechos de las personas migrantes por sobre cualquier otra consideración;

2) la voluntad de construir una integración regional vertebrada sobre las personas, construyendo una América Latina de las personas y de los pueblos, de respeto a sus derechos y de inteligente movilización de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas en movilidad para forjar desarrollo humano.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

MERCOSUR[34]

El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de diciembre de 2002,

[34]El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un bloque subregional integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú y como países observadores a Nueva Zelanda y México. El Mercosur fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Asunción. El Ecuador adhirió al Acuerdo de residencia Mercosur, mediante Acta de Adhesión suscrita en Asunción Paraguay el 29 de julio de 2011, ésta adhesión fue aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador, a través de Resolución de fecha 3 de diciembre de 2013, ratificada mediante Decreto Ejecutivo N° 194 del 2 de enero de 2014, publicado en Registro

por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, establece un área de libre residencia (residencia temporal por dos años y residencia permanente- indefinida) con derecho a trabajar para todos sus ciudadanos de los Estados parte y asociados, sin otro requisito que acreditar la nacionalidad y no poseer antecedentes penales.

Esta área de libre residencia, fue establecida para nacionales de los estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile. Posteriormente se amplía con la incorporación de Colombia, Ecuador y Perú.[35]

Los beneficios de aplicación del Acuerdo de residencia Mercosur son:

i) Facilita la movilidad humana en la región puesto

ii) Las personas que han obtenido su visa de residencia temporal o permanente tienen derecho a realizar cualquier actividad lícita, con o sin relación de dependencia de conformidad con la legislación nacional.

iii) Facilita la reunificación familiar, pues el cónyuge de un solicitante de visa MERCOSUR, nacional de uno de los Estados beneficiarios del Acuerdo de Residencia, no deberá demostrar su vínculo conyugal, por cuanto obtendrá la residencia del MERCOSUR como titular y no como amparado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Oficial N°166 del 21 de enero de 2014. Finalmente la ratificación del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados fue publicada en el Registro Oficial No 209, del 21 de marzo de 2014.

iv) Los nacionales de los países miembros del Mercosur y los Estados asociados, no requieren visa por un plazo de 90 días para ingreso por motivos de turismo.

Si bien el Área de libre residencia y trabajo no se asimila completamente a la libre circulación de personas (donde no se requiere tramitación migratoria alguna), los Estados parte y asociados al Acuerdo de Residencia Mercosur han dado un gran paso adelante hacia lo que puede ser la plena libertad de circulación de las personas en todo el territorio regional.

Comunidad Andina de Naciones[36]

Hacia finales de los años noventa, cuando la emigración e inmigración empiezan a constituir parte importante en la política interna de los países de la Comunidad Andina, debido a la intensificación de los flujos interregionales, las agendas nacionales se extrapolan al proceso y agenda de integración regional de la Comunidad, generando una serie de Decisiones en la materia, que se configuran en normativa comunitaria.

Según la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, estas normas, siguiendo la categorización que establece la OIM, pueden agruparse en tres ejes temáticos:

1) Facilitación de la circulación y control migratorio en el espacio intracomunitario, que agrupa las Decisiones que tienen por objeto sentar las bases de la libre movilidad en la región:

• Decisión 397: Tarjeta Andina de Migraciones (1996). Dispone que ésta sea el único documento administrativo de control migratorio en el espacio comunitario.

• Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) (2001). Se crean las ZIF para impulsar el desarrollo sostenible y la integración en los espacios fronterizos adyacentes de los países miembro.

[36]Creada el 26 de mayo de 1969 y conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

• Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) (2001). Se crean para realizar un control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos para facilitar la circulación intracomunitaria.

• Decisión 503: Reconocimiento de documentos nacionales de identificación (2001). Establece la circulación intracomunitaria de las personas de los países miembro, en calidad de turistas andinos, sin necesidad de pasaporte o visado.

• Decisión 526: (2000) Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros.

2) Facilitación de la migración laboral en el espacio intracomunitario que se refiere a las Decisiones que apuntan a la concreción de la libre circulación y permanencia en la región de las personas nacionales de los países miembros con fines laborales bajo relación de dependencia:

• Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral (2003). Normas para alcanzar la libre circulación y permanencia de los trabajadores migrantes andinos en la región, con fines laborales bajo relación de dependencia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

• Decisión 583: Instrumento Andino de Seguridad Social (2004). Creada para reconocer a los migrantes laborales andinos, y a sus beneficiarios, en cualquiera de los países miembro, los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los ciudadanos de estos países.

• Decisión 584: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (2004). Establece una serie de políticas de prevención de riesgos y protección de la seguridad y la salud en el ámbito laboral. También se establecen obligaciones en este sentido para los empleadores.

3) Protección y asistencia consular a los ciudadanos andinos en el espacio extracomunitario: estas Decisiones buscan garantizar la protección de los ciudadanos de los países miembro de la Comunidad Andina que se encuentran en territorio de terceros países:

• Decisión 504: Creación del Pasaporte Andino (2001). Para la identificación de la Comunidad en el plano internacional, como bloque de integración.

• Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (2004). Para la cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas ciudadanas de cualquiera de los países miembro, que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen, en lugares donde no exista representación diplomática ni consular de dicho país.

El tema de la protección de derechos aparece como elemento central justificativo para crear esta Decisión, al "promover políticas migratorias para la regularización de la situación migratoria de los nacionales de los países andinos" (Art.5). Sobre todo, una de las mayores virtudes de esta norma es la de impulsar efectivamente la concreción de una ciudadanía comunitaria andina.

A esta normativa hay que sumar la creación de diferentes espacios dentro de la Comunidad Andina para tratar el tema de la migración, como el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM, 1994), el Subcomité de Autoridades de Migración Laboral (2004), el Programa Migración y Trabajo (2008) y los recientes Foros Andinos de Migraciones, cuyo principal resultado ha sido la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones.(Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, págs. 34-35)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CELAC[37]

Este espacio de integración regional busca profundizar el diálogo, la concertación política y la cooperación en temas como: desarrollo social, educación, desarme nuclear, agricultura familiar, cultura, finanzas, energía y medio ambiente. Igualmente pretende configurarse como el interlocutor de la región, sobre intereses comunes, respecto a los grandes temas globales.

Desde su configuración, la CELAC ha puesto interés en abordar el tema migratorio, poniendo énfasis en los siguientes aspectos:

- Desarrollo de una estrategia regional para facilitar la integración de los migrantes a las sociedades de acogida, promoviendo su inserción legal, laboral, productiva y cultural, en consonancia con las legislaciones nacionales,
- Promoción de una posición conjunta en los diálogos bi-regionales y las negociaciones globales sobre migraciones.
- Profundización en la coordinación de políticas migratorias regionales
- Fortalecimiento de la normativa interna, los marcos regionales de protección y la cooperación, en materia migratoria.
- Fortalecimiento del vínculo entre migración internacional y desarrollo, visibilizando el aporte de los migrantes al desarrollo de los países de destino, colocando en el centro del tema a la persona migrante y su familia y no a su condición migratoria.
- Garantizar el pleno respeto de todos los derechos humanos de las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio.

[37]La CELAC como organismo internacional, fue creada en Caracas, Venezuela, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de la XXII Cumbre del Grupo de Río, reunidas los días 2 y 3 de diciembre de 2011. El acto de creación se plasmó en la Declaración de Caracas. comprende los 33 países de América Latina y el Caribe

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Así mismo, este organismo de integración regional vio la pertinencia de crear un espacio de reuniones técnicas sobre migración, es así que el 20 de agosto de 2012, se realizó en Comayagua – Honduras, la primera reunión de migraciones CELAC, cuyo objetivo fue unificar criterios en el ámbito migratorio para definir una posición conjunta de los países miembros de la CELAC, a ser presentado en la primera Cumbre CELAC-UE.

La II Reunión de Migraciones CELAC, se llevó a cabo en San José de Costa Rica, el 09 de mayo de 2013, el objetivo de la reunión fue sentar las bases para desarrollar una estrategia CELAC sobre migraciones y determinar una posición conjunta de cara a los procesos de diálogo con otros órganos y foros regionales y globales.

La III Reunión de Migraciones CELAC, se realizó en Azogues, Ecuador los días 22 y 23 de octubre de 2014, tuvo como objetivo concretar los compromisos asumidos, en las reuniones anteriores. Esta reunión fue presidida por Ecuador y por iniciativa del país se trataron temas referentes a la protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

La IV Reunión de Migraciones CELAC se llevó en San Salvador, El Salvador, los días 5 y 6 de noviembre de 2015, el objetivo de la reunión fue dar seguimiento a compromisos de reuniones anteriores, entre los principales acuerdos alcanzados en la reunión es motivar a los Estados para avanzar en la actualización y aplicación de la normativa migratoria interna, en armonía con las obligaciones internacionales, así como la búsqueda de cooperación para garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familiares.

Como se observa en los temas abordados por este mecanismo de integración, se da fundamental importancia al tema de los Derechos Humanos de los migrantes, al aporte de los migrantes al desarrollo de los países de destino, y a colocar en el centro de las preocupaciones y políticas regionales sobre el tema, a la persona migrante y su familia y no a su condición

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

migratoria, aspectos que se identifican plenamente con la política migratoria que el Estado ecuatoriano ha venido impulsando desde el año 2007 y que ha servido como referente en el ámbito regional.

Conferencia Suramericana de Migraciones[38]

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) es un espacio consultivo regional cuyo objetivo es generar y coordinar iniciativas y programas para promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales en su relación con el desarrollo y la integración regional. Las reuniones de la Conferencia se realizan anualmente y son organizadas por un país miembro que asume la Presidencia Pro-Témpore.

Este mecanismo multilateral se constituye en la instancia superior de decisión política en materia migratoria, y tiene como objetivo generar y coordinar iniciativas y programas para promover y desarrollar políticas migratorias en la región.

Durante las 15 reuniones realizadas hasta el momento por parte del organismo, los temas trabajados han girado en torno a: la contribución de los flujos migratorios intrarregionales en la integración suramericana; la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los pueblos; la persona migrante y la defensa de sus derechos, como el centro de sus propuestas, el avance en la implementación del Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones-PSDHM y en consolidar una posición internacional en materia de Migración y Desarrollo.

Estos aspectos se evidencian en las temáticas abordadas en las diferentes reuniones del organismo, según consta en su página oficial (www: http.//csm-osumi.org/)

[38]Fue creada en 1999 y está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- I Conferencia, realizada en Lima en 1999. Los países miembros trabajaron en torno al tema la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias como una preocupación fundamental para la región.
- II Conferencia, llevada a cabo en Santiago, en 2001. La discusión central se basó en la libre movilidad de los migrantes en el área de integración suramericana; los acuerdos alcanzados en la reunión aspiraban a la posibilidad de ampliar el libre tránsito dentro de la región suramericana
- III Conferencia, desarrollada en Quito, en 2002. El trabajo se orientó hacía la reflexión sobre las relaciones entre pobreza y migraciones y la elaboración del Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, instrumento en el cual se formularon directrices de intervención coordinada para proteger los derechos fundamentales de las personas migrantes suramericanas.
- IV Conferencia, realizada en Montevideo, en 2003. En esta edición se reconoció el aporte de los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países de América del Sur y otras regiones, por lo que las reflexiones giraron en torno a remesas, programas de retorno voluntario y asistido, y el vínculo con las comunidades de origen.
- V Conferencia efectuada en La Paz, en 2004. Fue la oportunidad para que los países miembros expresen la urgencia de fortalecer a los actores involucrados en el tema de migración, y elaborar investigaciones que faciliten el intercambio de información sobre políticas migratorias de los países miembros. Así mismos se alcanzaron consensos sobre el combate al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y otras formas de delitos transnacionales.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- VI Conferencia, desarrollada en Asunción, en 2006. Tuvo como eje de dialogo el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros.
- VII Conferencia, llevada a cabo en Caracas, en 2007. En esta ocasión los países miembros consideraron pertinente que la discusión gire en torno a posicionar en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y en otros espacios internacionales, la necesidad de que la cooperación internacional apoye políticas públicas de desarrollo social, para la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, para que la migración no sea forzada por estas causas.
- VIII Conferencia de Montevideo 2008. Se analizaron las medidas restrictivas de los países de destino, como medidas que no constituyen una solución real a los flujos migratorios irregulares, denunciando expresamente la Directiva de Retorno aprobada por la Unión Europea.
- IX Conferencia de Quito, 2009. En esta edición se apela al principio de coherencia, comprometiéndose los países miembros a garantizar a las personas migrantes intrarregionales el ejercicio de los mismos derechos que se exige para las y los ciudadanos suramericanos en los países de tránsito y destino fuera de la región.
- X Conferencia, realizada en Cochabamba, en 2010. Es la reunión en donde los países miembros de la CSM aprueban el Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones 2011 - 2014, como resultado de más de diez años de reflexiones compartidas y consensos de los gobiernos. Este Plan se constituye en la posición común frente a la realidad migratoria de los países suramericanos, al tiempo que se configura como una potente herramienta de integración regional para la construcción de una ciudadanía suramericana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- XI Conferencia, llevada a cabo en Brasilia, en 2011. Durante esta reunión los países deciden desarrollar esfuerzos para consolidar la construcción de la ciudadanía suramericana, así como se planteó la creación del Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI). Además se planteó la necesidad de que la CSM se incorpore a la estructura de la UNASUR como una instancia institucional permanente.
- XII Conferencia efectuada en Santiago en el año 2012. Los países miembros presentaron una postura crítica frente al Foro Global sobre Migración y Desarrollo, por haber excluido sistemáticamente la postura suramericana en sus actas y declaraciones finales, así mismo, se pronuncia acerca de la necesidad de que el tema de las migraciones retorne al seno de las Naciones Unidas y se avance hacia una Convención Internacional sobre Migraciones.
- XIII Conferencia, Cartagena 2013. En esta edición, las reflexiones se efectuaron en base a cuatro ejes temáticos, el seguimiento a la implementación del Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, las migraciones y la integración suramericana, el fortalecimiento de la gobernanza de las migraciones internacionales y la proyección de la región suramericana.
- XIV Conferencia, celebrada en Lima en 2014. Centró la reflexión en torno a la regularización como un medio para el fortalecimiento de los derechos humanos de los migrantes y la integración regional, así mismo se trató sobre el tráfico ilícito de migrantes, migración extra continental, menores no acompañados, migración fronteriza, y migración y cambio climático.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

5.4. Incidencia de la propuesta de política migratoria ecuatoriana en América del sur: Del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones al Plan Andino y Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones.

De hecho, en base a su tratamiento humanista e integral de las migraciones, Ecuador, a más de reconocer e incorporar en su propuesta los avances más significativos en cuanto a respeto de los derechos humanos en la región, buscó incidir en los procesos regionales y subregionales y constituirse en un referente de defensa de la centralidad del ser humano y sus derechos por sobre las políticas de seguridad y las de instrumentalización económica de la persona migrante. Proponiendo y poniendo énfasis en un concepto que se incluye por primera vez de forma explícita en la agenda regional el desarrollo humano de las personas migrantes.

> Los avances logrados en los espacios multilaterales regionales se han plasmado en instrumentos intergubernamentales, como el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, que recogen los avances de los instrumentos internacionales de derechos humanos y buscan fortalecer la integración regional para alcanzar una ciudadanía ampliada." (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 33)

En la carta que escribe el Presidente boliviano Evo Morales a la Unión Europea el 9 de junio del 2008, con motivo de la política de inmigración y la directiva del retorno. Morales, reclama el derecho humano a la libre circulación, y del respeto a los derechos humanos, surgen algunos elementos que podrían articularse en una política migratoria similar a la preparada por el Presidente Correa para el Ecuador. (Zurbriggen & Mondol, 2010)

La propuesta básica de Ecuador en la arena regional, tanto en la dimensión multilateral como bilateral fue, precisamente, la de promover y extender los planteamientos que alumbraron su Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, con el fin de consolidar un espacio latinoamericano de libre movilidad y garantía de derechos para las personas migrantes, que se

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

constituya, a su vez, en referente universal. Importantes avances se lograron al respecto, pues ese plan, propuesto en primera instancia a escala nacional, se convirtió por aprobación del Foro Andino de Migraciones en el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (2009) y, posteriormente, por consenso en la Conferencia Suramericana de Migraciones, en el Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (2010 aprobado en la X Conferencia realizada en Cochabamba-Bolivia).

El año 2009, representa quizá el momento más importante de la construcción de una política migratoria con nuevos paradigmas en el país y de influencia regional. En el marco de la IX Conferencia Suramericana de Migraciones, realizada en la ciudad de Quito; Ecuador hizo una invitación a todos los países a fortalecer la consistencia del bloque suramericano como realidad en base a la afirmación progresiva de que:

1) la primacía de los derechos de las personas migrantes por sobre cualquier otra consideración;

2) la voluntad de construir una integración regional vertebrada sobre las personas, realizando una América Latina de las personas y de los pueblos, de respeto a sus derechos y de inteligente movilización de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas en movilidad para forjar desarrollo humano;

3) hacer realidad la promesa de una ciudadanía suramericana;

4) desplegar una posición común frente a los países destino de las migraciones suramericanas, defendida de manera solidaria tanto en los foros bilaterales como multilaterales por los países miembros de la Conferencia; y

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

5) reconocer el proceso Conferencia Suramericana de Migraciones como principal foro de diálogo, articulación de posiciones y de formulación, implementación y seguimiento de la política externa común en materia migratoria.

La IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones marca sin duda un hito histórico fundamental para la consolidación al interior del concierto de naciones suramericanas de una integración regional basada en la libre movilidad de las personas, además de en los capitales, bienes y servicios.

La IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones**,** realizada en Quito, los días 21 y 22 de septiembre de 2009, en su "Declaración de Quito" destaca *"*la importancia de avanzar a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique una libre movilidad de personas, de manera informada, segura y con derechos, como uno de sus pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía suramericana".(Conferencia Suramericana sobre Migraciones, 2009)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM)

Ecuador también participa en el Foro Andino de Migraciones, pues se trata de un mecanismo multilateral de debate y concertación sobre política migratoria a nivel de la región andina, considerando además que fue Ecuador quien en el ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore del organismo en el año 2008, sugirió la creación de este espacio de dialogo especializado al interior de la Comunidad Andina. En este marco y con ocasión del I Foro, realizado en Quito, también Ecuador propone la adopción del Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM). Este plan tiene como objetivo que los países miembros del organismo

andino establezcan una filosofía común respecto al tratamiento de las migraciones, que se base fundamentalmente en el tratamiento integral de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familiares y el impulso del desarrollo humano, para que sobre estos principios básicos y lineamientos estratégicos se orienten las acciones regionales. (Ver anexos 4 y 5).Uno de los principales temas pendientes de este espacio especializado de integración regional es justamente la aprobación del Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina.

Desde su creación el Foro Andino ha tenido cuatro ediciones: Quito (2008); Lima (2009); Quito (2012); Bogotá (2013). En todas estas reuniones se ha retomado la necesidad de llevar adelante este Plan pues, como se anota en la introducción de su documento matriz, los países que conforman la Región Andina tienen en conjunto más de 11 millones de ciudadanos emigrantes, por lo que la gestión de la movilidad humana es uno de sus principales retos:

> El presente documento fue planteado como una iniciativa del Gobierno del Ecuador y asumido por la región como base para la formulación de sus políticas migratorias nacionales e internacionales. Pretende sintetizar aquellos puntos en común acordados entre nuestros países y que constituyen un punto de partida esencial para avanzar hacia la formulación e implementación de un Plan Andino que consiga avances concretos y efectivos en materia de garantía de derechos para nuestros ciudadanos en movilidad, y que potencie las dinámicas positivas que la movilidad humana genera y es susceptible de generar para el desarrollo de las personas migrantes y de nuestras sociedades. Constituye por lo tanto un documento orientador, sobre la base del cual deberemos formular programas y proyectos de interés común en y entre nuestros países. (Comunidad Andina de Naciones, 2009, pág. 7)

> El Ecuador lideró (…) las discusiones en el marco de la Comunidad Andina (CAN) en torno a la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, y presentó continuamente, en distintos espacios internacionales, una postura favorable a la redefinición de la agenda de migración a nivel mundial en términos de los derechos humanos de los migrantes. (Alfaro Aramayo, Hurtado Caicedo, & Izaguirre Valdivieso, 2013, pág. 257)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones.

En la conferencia sobre migraciones realizada en octubre de 2010 en Cochabamba-Bolivia, bajo la consigna "avanzando hacia una ciudadanía suramericana" se aprobó por unanimidad el Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las migraciones, marcando un hito importante en el proceso de integración regional y del proceso para la ciudadanía suramericana.(Ver anexo 6)

> La conferencia realizada en Cochabamba 2010 proporcionó una oportunidad para posicionar a este proceso como una instancia política en la construcción de los consensos regionales en materia migratoria, de cara a la participación en los ámbitos internacionales sobre el tema. En el marco de la misma se aprobaron "el plan suramericano sobre desarrollo humano de las migraciones" y la "declaración de principios migratorios y lineamientos generales de la conferencia suramericana de migraciones", en los cuales se reafirma el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto de los derechos humanos de la personas migrantes y sus familiares, en sintonía con los principios consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos, para lo cual se definieron lineamientos y programas de acción que marcan el camino de los gobiernos suramericanos en materia migratoria (Mármora, 2010) (Chiarello, 2011)

De lo expuesto se observa que la política migratoria ecuatoriana ha tenido una influencia importantes en los temas tratados por la Conferencia Suramericana de Migraciones, sobre todo a partir del 2007, llegando a un momento culmen, cuando este mecanismo internacional adopta el Plan Suramericano de Desarrollo Humano parar las Migraciones, con clara inspiración e influencia del PNDHM, construido en Ecuador bajo el enfoque de derechos humanos de las personas migrantes.

> En Quito 2009 hay una, creo que es una conferencia importante especialmente importante se plantea la adecuación, la necesidad de adecuar las normativas nacionales a lo que se está firmando a lo que se está aprobando, alentar también la regularización migratoria alentar la participación de la sociedad civil y se presenta el llamado Programa Suramericano de Desarrollo Humano de las migraciones, esto es importante porque este programa o este plan, perdón, es un plan que surge de Ecuador, ósea Ecuador es el primer país de la región que va a asumir, el llamado en su momento, Plan Ecuatoriano de Desarrollo Humano las Migraciones. Cuando se realizó el primer foro andino de migraciones, la región andina incorporo el plan andino de desarrollo humano de las migraciones y eso posteriormente

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

> paso a ser el plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, esto es interesante porque es una muestra del ida y vuelta, ósea cómo la Conferencia incorpora avances realizados por un país después por una subregión y des pues termina siendo de toda la región de América del Sur, es esto creo que es interesante, esta cuestión dialéctica que se dan entre la conferencia y las políticas nacionales (Mármora, 2014)

> Con la IX CSM (Quito, 2009), se apela al principio de la coherencia, y los Países Miembro se comprometen a garantizar a las personas migrantes intrarregionales el ejercicio de los mismos derechos que se exige para las y los ciudadanos suramericanos en los países de tránsito y destino fuera de la región. En la X Conferencia (Cochabamba, 2010) se aprueba el Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones 2011 - 2014, como resultado de más de diez años de reflexiones compartidas y consensos de los gobiernos. El Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones constituye la posición común de gobernabilidad migratoria de los países suramericanos, al tiempo que es también una potente herramienta de integración regional para la consolidación de una ciudadanía suramericana.(Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014, pág. 36)

Se reconoce en América del Sur que el principal aporte del Ecuador en materia migratoria es haber incluido y posicionado, a más de la centralidad de los derechos de las personas migrantes y sus familias en las políticas, el enfoque de desarrollo humano.

Lelio Mármora se refiere más concretamente al impacto regional de la política migratoria ecuatoriana al decir:

> Ecuador es el primer país de la región que va a asumir, el llamado, en su momento, Plan Ecuatoriano de Desarrollo Humano las Migraciones. Cuando se realizó el primer foro andino de migraciones, la región andina incorporo el plan andino de desarrollo humano de las migraciones y eso posteriormente paso a ser el plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, esto es interesante porque es una muestra del ida y vuelta, (ósea cómo) la Conferencia incorpora avances realizados por un país después por una subregión y después termina siendo de toda la región de América del Sur. (Mármora, 2014)

5.5. Acuerdos bilaterales en la región

Ejemplos importantes de la aplicación de estos principios en las relaciones bilaterales son:

- El Estatuto Migratorio permanente Ecuador y Perú**,** suscrito en Machala, el 25 de octubre de 2008, mismo que norma la regularización de los ciudadanos y

ciudadanas peruanos en el Ecuador y ecuatorianos en Perú. Entre otras cosas, permite a los compatriotas ecuatorianos ingresar a trabajar a Perú y a ciudadanos peruanos a Ecuador, únicamente con su cédula de ciudadanía o pasaporte, en cualquier actividad, dentro del marco legal.

Como principios éticos y reguladores, compartidos por los dos países el estatuto migratorio Ecuador-Perú incluye lo siguiente:

> "1.-no hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas
>
> 2.-se reconoce la labor fundamental que las personas migrantes desempeñan cotidianamente en el desarrollo económico y social de los países de origen y de destino (centralidad de la persona)
>
> 3.-principio de coherencia: de la misma manera que reclamamos los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, impulsamos el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes que residen en nuestros países."

Este instrumento entró en vigencia el 14 de marzo de 2011 y el 11 de mayo, empezaron en la ciudad de Loja en Ecuador una serie de eventos para difundirlo a nivel nacional mediante acción coordinada entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Relaciones Laborales y la SENAMI, con un importante impacto nacional y binacional.

- El Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, fue aprobado el 15 de febrero de 2011, por la Asamblea Nacional, constituye un avance en el reconocimiento de los derechos humanos de los ciudadanos migrantes ecuatorianos y venezolanos, facilitando su proceso de regularización en ambos países.

5.6. Participación de Ecuador en otros espacios Internacionales sobre Migraciones Internacionales

Foro Iberoamericano

El Foro fue establecido en cumplimiento del Compromiso de Montevideo, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en su XVI

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Cumbre de Montevideo, Uruguay, en noviembre de 2006, y de la Declaración de Santiago, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno en la XVII Cumbre, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2007. La primera edición del foro se llevó a cabo en la ciudad de Cuenca-Ecuador en el año 2008 cuyo principal objetivo fue construir un Plan de acción para intercambiar buenas prácticas en el ámbito migratorio ejecutadas por los Gobiernos, los procesos regionales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), así como el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR. La siguiente reunión del Foro se realizó en San salvador-El Salvador, 2010 y tuvo como propósito compartir reflexiones sobre la crisis financiera internacional y sus impactos en las migraciones internacionales, su relación con el desarrollo y los derechos humanos de los migrantes.

Dentro de las conclusiones del I Foro se destacan:

- El tratamiento de la relación entre la migración y el desarrollo, así como las políticas públicas e investigaciones en este ámbito, deben abordarse desde una perspectiva que reconozca las contribuciones de los inmigrantes a los países de destino -tanto desarrollados como en desarrollo- y sobre el desarrollo de los países de origen.
- Las cuestiones migratorias deben llevarse al centro de la economía y la política, es decir, "migratizar la política del desarrollo" con el fin de establecer puentes entre los contextos macro y las acciones y programas específicos, con el triple objetivo de aprovechar mejor el potencial de las migraciones, encauzarlas legalmente y desactivar las presiones migratorias.
- El enfoque de género y Derechos Humanos debe estar presente como componente central de la agenda migratoria iberoamericana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- La vinculación con las comunidades de nacionales en el exterior, que se impone además por las mismas características de la globalización y de la transnacionalidad, que exige la reafirmación de los derechos humanos, garantizando su protección más allá de las fronteras nacionales, junto con el fortalecimiento efectivo de los derechos de ciudadanía.
- La integración social de los migrantes, vista a través de la protección de sus derechos, debe fomentarse mucho más en los países receptores de Iberoamérica, pues es crucial para asegurar el funcionamiento de los mecanismos de cohesión social y el ejercicio de derechos y responsabilidades entre los inmigrantes, constituyendo además una herramienta indispensable para enfrentar la xenofobia y la discriminación.

De las conclusiones se refieren a la protección de los derechos de las personas migrantes, la necesidad de evidenciar la contribución de las personas migrantes al desarrollo, la centralidad de los derechos humanos en la agenda migratoria de los Estados y la integración social de los migrantes, aspectos que también se encuentran contemplados en las políticas del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En la segunda reunión del Foro, el Ecuador realizó su intervención en los siguientes términos:

> La Ministra de la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, de Ecuador, destacó, al igual que en la I reunión del FIBEMYD, realizada en su país, la necesidad de asumir por parte de los Estados y la comunidad internacional la responsabilidad sobre las realidades que hacen de la emigración forzada una necesidad vital para amplios colectivos de personas en todo el mundo. Estas realidades, entre otras, tienen que ver con la vulneración de los derechos fundamentales de las personas y con la acentuación de las brechas del desarrollo entre los países. Señaló también la enorme distancia que se verifica en el ámbito de las migraciones, mayor que en cualquier otro, entre las declaraciones y los acuerdos que adoptan instancias y foros diversos, con las respuestas adoptadas en favor de los migrantes y sus derechos. Destacó, además, la excesiva segmentación de la concertación política en torno a grandes temáticas, y que el ámbito migratorio está aislado de esos temas, siendo

que debería ser considerado de manera transversal, desde los espacios conformadores de lo político. Resaltó que el abordaje de los asuntos migratorios requiere de una solución supranacional, aunque reconoció la complejidad de dicho desafío en el espacio iberoamericano, ya que está recortado por "lealtades e institucionalidades regionales" distintas (la europea, la centroamericana y la suramericana). En tal sentido, reafirmó la importancia de espacios intergubernamentales como el FIBEMYD, para alimentar esos procesos supranacionales. Reiteró la significación que en el espacio iberoamericano adquieren las acciones destinadas a que los países, especialmente los receptores que aún no lo han hecho, ratifiquen la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, atento a la centralidad que los derechos humanos deben tener en la acción migratoria. Asimismo, reiteró que es imprescindible avanzar hacia un régimen migratorio global, basado en una nueva normatividad e institucionalidad multilateral, en que las migraciones tengan lugar como proyectos informados y con garantías de acceso a derechos. En relación a la crisis y sus impactos, destacó que los migrantes han sido los chivos expiatorios y que las políticas en los países de destino han facilitado la convicción de que la salida de la crisis pasa por un endurecimiento de dichas políticas. Efectuó una evaluación de algunas de las medidas implementadas por los países receptores, tales como el retorno inducido, y la desconexión de los mismos con los proyectos vitales de los migrantes y sus derechos. Como una buena práctica exitosa, destacó los resultados del Plan Bienvenido a Casa, que Ecuador puso en marcha en 2007. Finalmente, recordó que en Iberoamérica todas y todos somos migrantes, eslogan de la campaña internacional del Gobierno de Ecuador, por la dignificación del hecho migratorio y sus actores. (Foro iberoamericanos sobre migración y desarrollo. FIBEMYD, 2010)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Foro Global Sobre Migración y Desarrollo:(FGMD)

El Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD) es una iniciativa de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para abordar las relaciones entre migración y desarrollo.

Entre las iniciativas antecedentes del FGMD se citan:

- La Conferencia de la ONU Población y Desarrollo (El Cairo 1994), cuyo programa de acción comprende un capítulo sobre la migración internacional (capítulo X) mismo que consideró temas como: las remesas, la migración temporal, la transferencia de conocimientos, habilidades y tecnología, etc.

- La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), creada por iniciativa del entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en 2003, cuyo informe y recomendaciones se refiere a seis principios de acción, todos relacionados con la movilidad humana, incluidos los vínculos entre la migración y el desarrollo. Documentos que fueron presentados a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y la comunidad internacional a finales de 2005.
- El Diálogo de Alto Nivel de la ONU, (en el marco de la Asamblea General del organismo, llevada a cabo los días 14 a 15 septiembre de 2006), en el cual se trató sobre Migración Internacional y Desarrollo, cita en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas y su Representante Especial sobre Migración Internacional y Desarrollo, propusieron la creación del FGMD, iniciativa que fue aprobada por la Asamblea General, y contó con la oferta de Bélgica para iniciar el proceso del FGMD. La primera reunión tuvo lugar en Bruselas en julio de 2007.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Objetivos del FGMD:

- Proporcionar un espacio para que los responsables políticos y técnicos de alto nivel discutan informalmente sobre políticas, desafíos prácticos y oportunidades sobre la relación entre migración y desarrollo, y coordinar con otras partes instancias, incluidas las organizaciones no gubernamentales, expertos y organizaciones de migrantes, orientados a la acción a nivel nacional, bilateral e internacional;
- Intercambiar buenas prácticas y experiencias, que pueden ser replicadas o adaptados en otras circunstancias, a fin de maximizar los beneficios para la migración;

- Identificar la información, la política y las deficiencias institucionales, con el fin de fomentar las sinergias y una mayor coherencia de las políticas en los planos nacional, regional e internacional entre migración y desarrollo;
- Establecer alianzas y la cooperación entre los países, y de éstos con otras instancias interesadas, como las organizaciones internacionales, la diáspora, los migrantes, los círculos académicos, etc., sobre la migración y el desarrollo;
- Estructurar las prioridades y la agenda internacional en materia de migración y desarrollo.

Reuniones del FGMD, realizadas:

- Bélgica 2007
- Filipinas 2008
- Grecia 2009
- México 2010
- Suiza 2011
- Mauricius 2012
- Suecia 2013-2014
- Estambul 2015

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La influencia de la política pública migratoria ecuatoriana 2008-2013, en especial respecto a los Derechos Humanos de las personas migrantes, la vinculación de la migración con el desarrollo, es elevada a posición Suramérica a través del Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones y de ahí es llevada al Foro Global de Migración y Desarrollo. (Escudero Durán, Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013, 2013)

A continuación se presentan algunas referencias respecto al posicionamiento de la política pública migratoria de Ecuador, en el ámbito del Foro Global de Migración y Desarrollo:

48. En Ecuador el fortalecimiento de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) como cuerpo gubernamental sobre política migratoria (con enfoque particular en los derechos de los migrantes y el desarrollo) condujo en 2008 a la creación y puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. El Plan de Retorno Voluntario para los Migrantes Ecuatorianos es parte de su Plan Nacional de Desarrollo Humano (2007-2010) (Foro Global de Migración y Desarrollo, 2009, pág. 14)

"La Excma. Sra. Dña. Lorena Escudero, Ministra de Migración de Ecuador, que habló en nombre de los países suramericanos, señaló la complejidad de la movilidad humana, la cual precisaba un análisis multidimensional que se centrara en los derechos humanos." (Foro Global de Migración y Desarrollo, 2009, pág. 14)

Ecuador, en su calidad de participante en el Congreso de América del Sur sobre Migración, mencionó el enfoque global del Congreso sobre la migración y el desarrollo y que los derechos humanos son parte integrante de su agenda, como la migración laboral, las remesas, los problemas de la seguridad social y la regularización de los migrantes. El Congreso también se centró en la contribución de los migrantes al desarrollo en los países de acogida, un aspecto que también debería tratarse en el contexto del FGMD. (Foro Global de Migración y Desarrollo, 2009, pág. 41)

Ecuador pidió el derecho de los migrantes no sólo a la migración legal sino también al retorno voluntario. El Gobierno Ecuatoriano emite un Pasaporte Universal como símbolo de la aspiración de cada persona a poder viajar a todas las partes del mundo. (Foro Global de Migración y Desarrollo, 2008, pág. 8)

En el informe de la presidencia de la cuarta reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, se menciona que el segundo panel de discusión sobre "Migración para el desarrollo humano–optimización de las alianzas", se centre en los siguientes temas principales: los efectos, las causas y las soluciones de la migración irregular, las estrategias para mejorar la percepción de los migrantes en los países de origen, de tránsito y destino; mecanismos para proteger los derechos y el acceso a servicios sociales de los migrantes irregulares; las causas de la migración irregular; los instrumentos para buscar soluciones a la migración irregular; y ejemplos de mejores prácticas en este tema. En esta mesa participó Ecuador como panelista y dentro de los resultados alcanzados se concluye: "El respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

estatuto migratorio, es un principio fundamental absoluto." (Foro Global de Migración y Desarrollo, 2010, pág. 26)

Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM)

El FSMM es un foro temático del Foro Social Mundial (FSM) que se celebra en diversas partes del mundo desde 2001 como oposición a la globalización neoliberal y sus negativas consecuencias. Se creó en Porto Alegre el año 2001, por iniciativa de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, activistas, académicos, grupos pastorales y otros grupos de la sociedad civil organizada que vieron la necesidad de tener en cuenta la especial vulnerabilidad que las personas en movilidad enfrentan en el mundo actual.

El Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) es una instancia de debate democrático de ideas, reflexión, formulación de propuestas, intercambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, redes, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen a la globalización neoliberal y a las limitaciones en el reconocimiento de la ciudadanía y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes, desplazadas, refugiadas y apátridas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Es un proceso mundial que busca la construcción de otro mundo posible, caracterizándose por su pluralidad y diversidad.

Temas Centrales tratados por los foros:

Entre los ejes temáticos debatidos en los foros, siempre en torno a la relación entre Migraciones y derechos humanos destacan los siguientes:

1.- La Globalización y las Migraciones:

- Globalización, ciudadanía e integración de los pueblos
- Desarrollo humano, integral, sustentable e inmigración
- Trabajadores circulares. Mercado laboral globalizado
- Medio ambiente y migraciones
- Globalización política-económica y su impacto en las migraciones

2.- Las Sociedades de Origen y Alternativas de Desarrollo

- Políticas públicas alternativas de desarrollo, organizaciones de migrantes, remesas y financiamiento alternativo
- Desigualdad social y mercantilización de las migraciones
- El coste social y económico de la emigración
- Impacto y derecho a migrar, no migrar y el retornar
- Intervencionismo, transnacionales, macro-proyectos y migraciones

3. - Fronteras y Derechos Humanos

- La frontera en el marco de la globalización: legitimidad, Estado, nación y fronteras.
- La libertad de circulación
- Migraciones transfronterizas, seguridad y Derechos Humanos
- Países de tránsito
- Tráfico y trata de personas
- Muros y externalización de fronteras

4.- Las sociedades de llegada y la situación de los migrantes

- Efectos en la sociedad de llegada: sociales, culturales, económico-laborales, políticos, religiosos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Procesos de convivencia, integración e interculturalidad y el papel del inmigrante como agente de cambio.
- Políticas públicas y derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.
- Migraciones y medios de comunicación.
- Confinamiento, expulsión, criminalización, racismo y xenofobia

5.- Asilo, Refugio y Desplazamiento

- Conflictos armados, asilo y desplazamiento interno
- Reconocimiento de otras causas de desplazamiento y refugio
- Políticas de externalización del derecho de asilo
- Solución a los conflictos y el derecho a la paz. Derecho al retorno y la reparación integral
- Alternativas de protección y solidaridad más allá de los estados y sistemas sociales

Este foro que pretende la consolidación de una globalización de la solidaridad ha pretendido configurarse como un proceso mundial permanente. Ha tenido siete ediciones en varios países y en diferentes continentes.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- I Porto Alegre (Brasil) en 2005
- II Rivas Vaciamadrid (Madrid, España) en 2006, y
- III Rivas Vaciamadrid (Madrid, España) en 2008,
- IV Quito, Ecuador 2010
- V Manila, Filipinas
- VI Johannesburgo, Sudáfrica 2014
- VII Sao Paulo 2016

Sobre las razones para haber escogido Quito como sede del IV Foro, su comité organizador afirmó, en su momento, lo siguiente:

> Es en este contexto donde la normativa ecuatoriana, con una Constitución vanguardista y paradigmática en materia de derechos y garantías de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, se visibilizó como una apuesta de cara a la cuarta edición del FSMM, optando por que éste se realice en Quito los días 08, 09 y 10 de Octubre de 2010. Así, los movimientos sociales de los cinco continentes que componen el Comité Internacional del FSMM aspiran a que el proceso del IV FSMM contribuya a apuntalar el camino trazado por el Estado ecuatoriano hacia la materialización de sus avances constitucionales y legislativos en la materia. La organización del IV Foro Social Mundial de Migraciones, en Quito, ha sido delegada al Plan Migración Comunicación y Desarrollo (PMCD), que en su papel de Secretaría Técnica del Foro, debe conformar un Comité Nacional preparatorio, con organizaciones de sociedad civil de Ecuador, y articular acciones con esta instancia para poner en marcha el IV FSMM (http./www.fsmm2010.ec)

La campaña internacional "tod@s somos migrantes" que Ecuador desarrolló activamente en los años 2008 a 2011 se alimentó de varios de los conceptos desarrollados en estos foros y llegó tener un eco importante tanto en los Foros Regionales, globales intergubernamentales como el Foro Social Mundial. El simbólico pasaporte universal que la Secretaria Nacional del Ecuador diseñó como parte de esta campaña, fue presentado en algunos de estos espacios y reconocido en diversas partes del el mundo como una señal de ruptura con las políticas migratorias que generalmente los estados posicionan a nivel internacional.

En el año 2012, debido a cambios administrativos y de proyección de la Institucionalidad interna de la política migratoria, la campaña internacional dejó de promocionarse y con ello, se debilitaron las conexiones que con la sociedad civil a nivel internacional habían alimentado una perspectiva de horizontes más amplios en la consideración de los migrantes como actores políticos globales. En el año 2013 se desactivó totalmente. Este hecho podría marcar el fin de lo que hemos llamado la etapa fundacional de la política migratoria en Ecuador y dar paso a nueva que se cristalizará en los cambios institucionales antes mencionados y en la Nueva agenda de Movilidad

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Humana a cargo del Viceministerio de Movilidad humana dentro de la Cancillería Ecuatoriana, en una perspectiva acorde con la realidad del sistema político y los nuevos objetivos de la reforma democrática interna en el país.

Figura 15 Logos de la campaña Tod@s somos migrantes

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Conclusiones

A la luz del recorrido analítico llevado a cabo en esta investigación, se puede concluir que, tal como se planteó en la hipótesis inicial, la política migratoria que Ecuador implementa en el período de estudio, intenta responder a la realidad del hecho migratorio del país y a las necesidades de las personas en movilidad desde una nueva visión de desarrollo, humanista y garantista de derechos, que coloca a la persona en el centro de la preocupación y acción del Estado y de la sociedad.

La realidad del hecho migratorio en Ecuador de esta época está marcada por el éxodo masivo de su población, que se produce a partir del año 1999 y se extiende hasta 2007, situación que constituyó una estrategia forzada de sobrevivencia o de mejoramiento de su calidad de vida, frente a una crisis social, económica y política provocada por más de treinta años de aplicación del modelo neoliberal en América Latina y en Ecuador en particular. Crisis que fue detonada por decisiones políticas y económicas tomadas por los gobiernos en los últimos años del siglo pasado y que condujeron al país a vivir la mayor crisis de su historia contemporánea.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Frente a esta situación el Gobierno que asume el poder en el año 2007 se compromete a liderar un proceso de transformación radical de la sociedad, y se plantea un nuevo proyecto político basado en una visión alternativa de desarrollo, que se expresa bajo la noción de Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Esta nueva perspectiva plantea que el fin último del desarrollo no es el crecimiento económico sino la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas, el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de su libertad. Se propone recuperar el papel del Estado para disminuir la pobreza, la desigualdad y garantizar los derechos de todos sus ciudadanos. En este

proyecto se incluye de manera preferencial a las personas migrantes y sus familias, a quienes se considera "los exiliados de la pobreza" y las principales víctimas del neoliberalismo.

En efecto, la "estampida migratoria" que se produce en el país es el principal reflejo de la situación de crisis generalizada y desesperanza de la sociedad ecuatoriana. Los flujos emigratorios en estos años, sumados a los ocurridos en la primera etapa de migración internacional en Ecuador, determinaron que a inicios del año 2000 alrededor del 20 por ciento de la población, según algunas estimaciones, se encuentre fuera del territorio nacional. Esta enorme pérdida de talento humano, energía social, cultural y política tuvo, indudablemente, un impacto negativo en el proceso de desarrollo del país.

El ingreso de divisas que la diáspora aportó en estos años de ninguna manera ha podido sustituir el vacío que dejaron las personas en sus familias y en sus comunidades. De otra parte no hay evidencia de que las remesas hayan tenido un efecto significativo en el desarrollo nacional, vía inversión en actividades productivas. La relación positiva entre emigración y desarrollo económico es muy debatida, en todo caso depende de la intervención del Estado generar una estructura productiva para materializar los efectos positivos de los flujos migratorios en las sociedades de origen.

Las consecuencias para las personas y familias que viven el proceso migratorio son siempre diferentes. En varios casos, seguramente, lograron satisfacer sus necesidades fundamentales de mejor manera que en sus lugares de origen; sin embargo, por las condiciones en las que se produce la salida, el ingreso y la permanencia en los países de destino, según se ha descrito en las páginas de este texto, resulta evidente que el ejercicio de los derechos de la mayoría se ha visto afectado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La reproducción de las desigualdades que enfrentan las mujeres en esta trayectoria migratoria, en la que ha existido una fuerte feminización de los flujos, ha sido en muchos casos dramática. Las consecuencias de la reestructuración familiar para ellas, y los demás miembros de la familia, especialmente los hijos dejados en origen y los reagrupados en destino, difícilmente pueden mirarse desde una perspectiva positiva. La ausencia de la madre en los lugares de partida y las dificultades de adaptación de los niños y jóvenes en las sociedades receptoras, en las singulares condiciones de subordinación por las labores que les ha tocado cumplir a la mayoría de ellas, han sido motivo de rupturas emocionales y psicológicas de difícil superación. Lo anteriormente dicho no significa que la migración no haya ofrecido oportunidades importantes para sus proyectos de vida.

Las consecuencias para el desarrollo local de los territorios de mayor salida de personas ha sido de gran impacto no solo demográfico y económico, sino social y cultural. En Ecuador se llegó a hablar de pueblos fantasmas dentro del territorio nacional en el que los índices de personas emigradas superaban el 50 por ciento, o se constató la existencia de lugares en los que su población era básicamente niños y abuelas. Los movimientos transnacionales que tuvieron lugar en esos años han reconfigurado la realidad de los territorios de diferentes maneras. La distinción entre familias de migrantes y no migrantes ha llevado a cambios en las relaciones sociales e interpersonales propias de procesos de esta naturaleza.

A nivel general de país, una de las consecuencias más visibles, a más de los impactos socio-culturales y políticos, fue la recepción de remesas. En el ámbito macro económico, llegó a representar la segunda entrada de divisas después del petróleo; a nivel micro, se produjo la disminución de la presión sobre la política pública del sector social, porque las familias pudieron

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

solventar varias de sus necesidades vía remesas, sobre todo las relacionadas con salud, educación y vivienda. Sin embargo también contribuyó a una profundización de una cultura de consumo.

En lo referente al retorno de los emigrantes ecuatorianos, si bien no se ha producido un fenómeno masivo, se registra un proceso significativo de regreso, especialmente a partir del año 2008, en el que también tiene lugar una desaceleración de las salidas hacia el exterior(lo que ha llevado a algunos autores a hablar del posible inicio de una tercera etapa de migraciones internacionales en Ecuador). Este hecho ha sido provocado por el endurecimiento de políticas migratorias, la crisis de empleo en los principales países de destino, la decisión de reunificación familiar en origen, o por la motivación de encontrar mejores condiciones laborales y de generación de ingresos en Ecuador. Ante esta situación, por primera vez en la historia, el país preparó, dentro de su política migratoria, estrategias de acogida para sus connacionales.

A tenor de lo expuesto anteriormente, a partir del año 2007, no fue una visión instrumental del migrante como proveedor de remesas la que primó para llevar adelante una nueva política migratoria, sino el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos, que se vieron obligados a dejar el país, contribuyeron con su trabajo y sacrificio a la superación de la crisis, la cual fue la causa de su emigración, lo que confirma los planteamientos de partida.

Ecuador reconoce la "deuda social" que tiene con los emigrantes y asume su responsabilidad como país de origen. Crea una institucionalidad específica encargada de proteger sus derechos, facilitar su vínculo con el país y propiciar condiciones para su desarrollo humano: la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), el organismo rector de la política migratoria entre los años 2007 y 2013. Estamos "arreglando la casa para que vuelvan, para que nadie más tenga que salir forzado" es el mensaje que el gobierno envía a sus emigrados en este período.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La búsqueda de integralidad, coherencia y corresponsabilidad entre los diversos actores del hecho migratorio es una aspiración permanente de esta política. Por ello, al ser Ecuador también un país de destino, tránsito y refugio, el Estado se compromete a cuidar y proteger los derechos fundamentales de las personas que residen dentro de su territorio.

La voz de las personas migrantes está recogida en la construcción de esta política. El hecho más significativo en este proceso, como se ha destacado, es que la Constitución de la República, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador y aprobada por Consulta Popular en septiembre de 2008, incorpora derechos y garantías específicos para las personas en movilidad y convierte esta temática en uno de los ejes transversales en todo su texto. La Asamblea contó con representantes de la comunidad ecuatoriana en el exterior y receptó, a través de ellos y de varios organismos de la sociedad civil e instancias del Ejecutivo, especialmente la SENAMI y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, propuestas que habían sido desarrolladas en los años anteriores y que, por primera vez, fueron consideradas e incluidas como políticas de Estado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A más de responder a la nueva concepción de desarrollo en Ecuador y a los mandatos de la Carta Magna, la política migratoria se nutre de las concepciones críticas planteadas a nivel mundial y latinoamericano sobre el direccionamiento y las condiciones en las que se desenvuelven las migraciones internacionales en el mundo contemporáneo. Existe una conciencia clara de que las causas de la migración no responden solamente al país de origen, sino que obedecen a factores de atracción de los países centrales, que necesitan mano de obra barata en diversos segmentos laborales. Los atropellos a los derechos de los migrantes están relacionados con las grandes paradojas de la globalización económica, que plantea la liberación de mercados y cada vez pone mayores restricciones a la movilidad de las personas. En consecuencia con ello, Ecuador desarrolló

una política exterior activa en defensa de los derechos de todos los migrantes en el mundo, más allá de su situación administrativa. Creó campañas específicas para la promoción y protección de sus derechos, bajo una consideración central: para Ecuador "no existen seres humanos ilegales".

Se puede concluir entonces que, en el periodo analizado, se elabora en el país un nuevo discurso para el tratamiento de las migraciones internacionales. Se propone incluso un lenguaje innovador que parte de una visión diferente sobre las personas migrantes: las reconoce, no solamente como sujetos de derechos, sino como actores de desarrollo humano y sujetos políticos con potencialidades transformadoras para ellos, sus familias y los países de origen y destino.

Conceptos como el de familia transnacional, ciudadanía suramericana, ciudadanía universal, diplomacia ciudadana, derecho a la interculturalidad, derecho a no migrar, derecho a volver a casa, derecho a la libre movilidad, informada y segura, dan cuenta de una perspectiva diferente para el abordaje del tema y la construcción de política pública.

Las evidencias de este cambio de visión son claras, se encuentran establecidas en la Constitución de la República, en los Planes Nacionales de Desarrollo y del Buen Vivir, en el Plan Nacional de Política Exterior, en el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010) y en la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2014-2017).

Es importante destacar que esta concepción no permanece únicamente en el plano del discurso, sino que está presente en la ejecución misma de las políticas públicas que se emprenden a través de la nueva institucionalidad. Se crean planes y proyectos acordes con ella: Plan Bienvenid@s a Casa, Red de Casas de atención a la familia transnacional, Tod@s somos migrantes, servicios banca del migrante, Tod@s somos responsables, y se implementan a través

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de modelos de gestión creativos que pretenden responder a la realidad transnacional que viven las personas migrantes y sus familias. Programas que a pesar de la baja cobertura que lograron alcanzar, han tenido un efecto simbólico que sobrepasa con mucho las carencias de las acciones estatales realizadas anteriormente al respecto.

La gestión transversal que la Secretaría Nacional del Migrante emprendió en su etapa inicial, logró que varios ministerios sectoriales desarrollaran acciones afirmativas para la inclusión de las personas migrantes como sujetos beneficiarios de las políticas sociales y de incentivos a la producción, dentro y fuera del país, aunque sus alcances han sido también limitados.

La propuesta de política migratoria fue reconocida a nivel latinoamericano e incluso en foros globales durante el período de estudio referido. Una prueba de ello es que el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones propuesto por Ecuador se haya convertido en la base para la formulación de un Plan Andino y, posteriormente para el Plan Suramericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. Estos hechos se desarrollan en un escenario propicio en la Región para lograr avances efectivos de políticas públicas basadas en la protección de los derechos de las personas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Además, en varios foros internacionales, Ecuador asumió una vocería suramericana en defensa de la primacía de los derechos de las personas en movilidad y el correspondiente rechazo a todas las formas de discriminación a nivel social o institucional. De igual manera, promovió el reconocimiento de la importancia de la migración en la historia de los pueblos, proponiendo la necesidad de la progresiva realización de una ciudadanía de derechos como base de la integración suramericana y la necesidad de un diálogo, franco y constructivo a nivel global, que permita

superar los efectos negativos y aprovechar las potencialidades que hoy presenta la dinámica migratoria.

Sin embargo, y a pesar de estos logros, la política migratoria ecuatoriana no ha estado exenta de fuertes contradicciones y falencias vinculadas a la dinámica social, económica y política del país y su contexto internacional, así como a las propias limitaciones presupuestarias y de apoyos políticos a la compleja gestión migratoria. El mayor problema es que subsiste en Ecuador un gran desajuste entre los preceptos constitucionales garantistas y la normativa secundaria aún vigente, que mantiene visiones securististas heredadas de la Doctrina de Seguridad Nacional de los años setenta, y que aún no se han podido solventar.

Por otro lado, las decisiones de reforma institucional tomadas por las instancias encargadas de la reforma del Estado en Ecuador, determinaron cambios en la estructura inicial del modelo de la política migratoria. La inestabilidad institucional es uno de los límites fundamentales que aún enfrenta esta política, el paso que adopta el gobierno en 2013 genera un proceso de transición que aún no puede ser evaluado a cabalidad. Podría ser una oportunidad para reforzar la integralidad y la coherencia con las diferentes modalidades de movilidad humana, así como ampliar la cobertura de servicios para los ecuatorianos en el exterior, dentro de la Cancillería ecuatoriana; sin embargo, el riesgo de este cambio es que se pierdan los avances logrados en su etapa fundacional. La falta de continuidad de los proyectos en la nueva estructura institucional, junto con la pérdida de fuerza política del tema migratorio dentro del gabinete ministerial, no presentan un escenario alentador. Las posturas vanguardistas y garantistas de derechos se han encontrado con múltiples dificultades al interior del propio gobierno, que han llevado a caer en contradicciones que se suman a las de un escenario regional y mundial poco prometedor.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Una evaluación más profunda de los impactos de la política migratoria y los cambios generados en su ejecución, que han sido descritos en el desarrollo de este trabajo, implicaría un análisis global del contexto social, político e institucional dentro de los que estos cambios tienen lugar. Esta tesis doctoral no se ha planteado tal objetivo, sin embargo se desprende de la investigación algunas preguntas que podrían ser retomadas en futuras valoraciones:

¿Ha cambiado en Ecuador la dinámica migratoria a tal punto que requiere otro tipo de políticas y una institucionalidad diferente para llevarla a cabo? ¿En este momento ya no es indispensable visibilizar la acción afirmativa frente a un grupo excluido anteriormente en la historia de Ecuador, y hace falta subsumirla en políticas más generales? ¿Ha cambiado en Ecuador la visión de desarrollo que impulsó las políticas migratorias en 2007? ¿Las condiciones regionales posibilitan hoy una incidencia de una visión humanista y garantista de derechos que Ecuador buscó en el periodo referido de estudio? ¿Tiene Ecuador hoy una voz en el concierto internacional en torno al hecho migratorio?

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En todo caso, y dentro de los límites de esta tesis, la autora considera que el legado de la política migratoria de Ecuador 2007-2013 y su apuesta por la integralidad y coherencia, continúa siendo válido en la actualidad, aunque haya que reconfigurarlo o adaptarlo a la nueva realidad migratoria, sin perder de vista lo fundamental: la satisfacción de las necesidades de las personas migrantes y sus familias, el ejercicio de sus derechos y libertades, dentro de una perspectiva inclusiva y verdaderamente democrática de la sociedad, basada en la Justicia y la Equidad.

Probablemente lo más destacado de esta apuesta sea que la política migratoria llevada a cabo por el Estado ecuatoriano en los años de estudio generó un nuevo tipo de subjetividad respecto al hecho migratorio, tanto en la sociedad ecuatoriana en su conjunto como en los propios actores vinculados a él. A pesar de que un sector de la opinión pública mantiene la falsa dicotomía entre

soberanía y seguridad al momento de plantear el tema de las migraciones internacionales, por primera vez en la historia del país las personas migrantes han sido consideradas parte de la sociedad y reconocidas desde una sensibilidad diferente, no como simples estadísticas o proveedores de remesas, sino como personas con derechos y actores de desarrollo. El Estado ha asumido su compromiso con la movilidad humana desde una perspectiva distinta a la que predominaba en el país antes de 2007 y, sobre todo, este compromiso ha quedado plasmado en su Carta Magna. Por otro lado, al momento de la redacción final de esta tesis se encuentra ya en debate en la Asamblea Nacional la nueva Ley de Movilidad Humana, que previsiblemente constituirá un paso firme en pro de la coherencia necesaria en materia normativa, pues existen condiciones favorables dentro del debate político imposibles de ser planteadas hace una década.

Es preciso apuntar una consideración final desde el aprendizaje académico y político de todos estos años: no es demasiado lo que pueden hacer los estados nacionales, los organismos internacionales ni la academia para intervenir de forma directa en la compleja, multidimensional y particular experiencia migratoria de las personas, pero sí es un imperativo ético plantear un análisis integral, profundo, sobre las circunstancias en las que se desenvuelve la movilidad humana en el siglo XXI, y buscar los mecanismos adecuados para la garantía de sus derechos fundamentales y su valoración como actores de desarrollo humano en todos los espacios que nos atañen como personas, profesionales y, en el caso de las políticas estatales, como servidores públicos, de acuerdo a los niveles de responsabilidad que correspondan. Decisiones políticas y normativas a nivel multilateral son indispensables, si se quiere avanzar en este sentido.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Bibliografía

ACNUR. (2015). *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2015 Forzados a Huir.*

Acosta, A. (2006). *Impacto de la migración: una lectura desde la experiencia ecuatoriana: remesas de la emigración y su impacto socioeconómico.* UNICEF.

- (2008). *Bitácora Constituyente.* Quito: Abya Yala.

- (Octubre de 2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi. (F. F. Stiftung, Ed.) *Policy Paper* (9), 3-43.

-y Falconí, F. (2005). Otra política económica, deseable y posible. En A. Acosta, & F. (. Falconí, *Asedios a lo posible. Propuestas económicas en construcción* (págs. 17-38). Quito: Flacso-ILDIS.

- López Olivares, S., & Villamar, D. (Noviembre de 2006). *La Insignia.* Obtenido de http://www.lainsignia.org/2006/noviembre/ibe_033.htm

Aja Díaz, A. (Julio de 2004). *CLACSO. Red de Bibliotecas Virtuales.* Obtenido de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/temas.pdf

Alfaro Aramayo, Y., Hurtado Caicedo, F., & Izaguirre Valdivieso, L. (2013). Informe Ecuador. En P. (Gainza, *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes* (págs. 257-283). Sao Paulo.

Alonso, Luis Enrique, 2008. *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social, Prólogo XI).* Madrid. Pearson Educación. S.A.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A. (Abril de 2016). ACNUR en Ecuador. *Hoja Informativa*. Quito, Ecuador.

Álvarez Uría, Fernando, 2008.El método genealógico: ejemplificación a partir del análisis sociológico de la institución manicomial, en *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social,* 3-22 Madrid. Pearson Educación. S.A.

Alvarez Velasco, S. (Agosto de 2012). Estado del arte de los estudios migratorios ecuatorianos. Quito, Ecuador.

Arango, J. (Octubre de 2003). La Explicación Teórica de las Migraciones: Luz y Sombra. *Migración y Desarrollo* (1), 1-30.

Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo.* Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A.

Asociación Americana de Juristas; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILIS; UNESCO. (Noviembre de 1999). Plan Operativo de Derechos Humanos 1999-2003. Quito.

Ávila, J. L. (2010), Los modelos alternativos de desarrollo frente al desafío de la migración internacional. En desarrollo y trasformación opciones para América Latina, Vidal, G.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Guillén, A y Denis, J. coordinadores. Madrid. Editorial Fondo de Cultura Económica (págs. 287- 300)

Banco Central. Ecuador. (2016). *Evolución de las remesas nacional primer trimestre 2016.* Quito.

Beck, U. (1998). *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Barcelona: Paidós.

- (1998). *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Barcelona: Paidós.

Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros.* Barcelona: Gedisa. S.A.

Cabrera, W., Peralta, M., & Salinas, F. (Enero de 2014). *Impacto socioeconómico de los servicios del fideicomiso Banca del Migrante en las provincias de Azuay y Cañar, durante el periodo 2009-2012*. Tesis, Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca, Ecuador.

Camacho, G. (2009). *Mujeres Migrantes. Trayectoria laboral y perspectivas de desarrollo humano.* CLACSO Ediciones.

Canales, A., & Zlolniski, C. (2001). Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización. En C. E. (CEPAL), *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas San José, Costa Rica, septiembre de 2000* (págs. 413-432). Santiago de Chile.

Carrasco, C. M. (2005). Políticas nuevas para viejos problemas. En A. Acosta, & F. F. (ed.), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (págs. 145-166). Quito: Flacso-ILDIS.

Carrión Cevallos, G. (2003). *El Ecuador del mañana. Desde una visión crítica al neoliberalismo.* Loja: Casa de la Cultura Benjamín Carrión.

Carvallo Ponce, P. M. (Agosto-Diciembre de 2007). Reseña "La mirada cosmopolita o la guerra es la paz." por Beck, U. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, 3*(6), 115-119.

Castells, M. (2° ed.) (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura.* Madrid: Alianza Editorial.

Castles, S. (2000). Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. *Revista internacional de ciencias sociales*, 17-32.

- (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas públicas. En A. y. Portes, *Repensando las Migraciones, nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (págs. 33-66). México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

- & Miller, M. J. (2007). *La era de la migración: Movimientos internacionales de población.* Buenos Aires: Universidad Autónoma Metropolitana. .

Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA); Saprin

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ecuador: red de la Sociedad civil, Banco Mundial, Gobierno del Ecuador. (2003). *Impactos del neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores.* Quito: Abya-Yala.

Cevallos Vera, C. H. (Agosto de 2013). La fuga de cerebros como un problema en Latinoamérica. El caso de Ecuador (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales). *Universidad de Belgrano*. Buenos Aires, Argentina.

Chiarello, L. M. (Ed.). (2011). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México.* Nueva York, Estados Unidos.

Coalición por las migraciones y el refugio. (Octubre de 2015). Análisis del proyecto de Ley de Movilidad Humana. Quito, Ecuador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques.* Santiago de Chile.

- (2005). Lógica y paradoja: librecomercio, migración limitada; Memorias del Taller sobre migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. *Serie: Seminarios y Conferencias*. (J. M. Pizarro, & M. F. (comp.), edit.) Santiago, Chile.

Comunidad Andina de Naciones. Sitio oficial: http://www.comunidadandina.org/

- (26-27 de Octubre de 2009). Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones-PADHM. *Informe del Segundo Foro Andino de Migraciones*. Lima, Perú. Disponible en: https://www.google.com/search?q=Informe+del+Segundo+Foro+Andino+de+Migraciones&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=SR1IWPGSGaSw8wf-xqSQBQ

Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2009). Declaración de Quito. *IX Conferencia Suramericana sobre Migraciones*, (pág. 9). Quito.

- página oficial: www: http.//csm-osumi.org/

Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital.* Quito: Abya-Yala.

Correa, R. (2005). Otra economía es posible. En A. Acosta, & F. F. (ed.), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (págs. 69-78). Quito: Flacso-ILDIS.

Cortés Maisonave, A. (2009). Los nuevos patrones de gobierno de la migración desde el Sur de Europa: la migración ecuatoriana y el codesarrollo. En M. d. Ecuador, *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección* (págs. 207-235). Quito.

De la Dehesa, G. (2008). *Comprender la Inmigración.* Madrid: Alianza Editorial.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- (4 de marzo de 2004). Derechos Humanos y el Foro Social Mundial. *Ponencia presentada en el XXXV Congreso de la Federación Internacional de los Derechos Humanos*. Quito, Ecuador.

Delgado Wise, R., Márquez Covarrubias, H., & Puentes, R. (2010). *Elementos para replantear el debate sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos. Marco Conceptual (versión preliminar para discusión).*

Departamento de Economía y Asuntos Sociales-Naciones Unidas. (2013). *La migración mundial en cifras.*

Escudero Durán, L (2011) Presentación en: J, Peris Mencheta Barrio; S, López Olivares & E, Masanet Ripoll, *Entre dos tierras, dilemas sobre la permanencia y el retorno en la población del Ecuador*. Quito.

FLACSO-UNFPA. (2008). *ECUADOR: La migración internacional en cifras.* (G. H. (Coord.), Ed.) Quito.

Fondo Monetario Internacional. (2009). *Transacciones Internacionales de remesas. Guía para compiladores y usuarios.* Washington.

Foro Global de Migración y Desarrollo, página oficial: http://www.gfmd.org/

- (27-30 de Octubre de 2008). Protección y Empoderamiento de los Migrantes para el Desarrollo. Manila, Filipinas. Disponible en: http://www.gfmd.org/docs/philippines-2008

- (4-5 de noviembre de 2009). La integración, reintegración y circulación de los migrantes para el desarrollo. Atenas, Grecia. Disponible en: http://www.gfmd.org/docs/greece-2009

- (8-10 de Noviembre de 2010). Alianzas para la Migración y el Desarrollo Humano prosperidad compartida, responsabilidad compartida. *Estrategias conjuntas para hacer frente a la migración irregular*. Puerto Vallarta, México. Disponible en: http://www.gfmd.org/docs/mexico-2010

Foro iberoamericano sobre migración y desarrollo. FIBEMYD. (11 de Abril de 2008). Conclusiones. Cuenca, Ecuador. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/5db832a2ba3ad8a2c6e5a9061120414a/ConcForoMigracionyDesarrolloEcuador.pdf

- (23 de Julio de 2010). Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo: respuestas de políticas y programas en Iberoamérica. San Salvador, El Salvador. Disponible en: http://lac.unfpa.org/sites/lac.unfpa.org/files/pub-pdf/II-FIBEMYD-CONCLUSIONES-Y-PROPUESTAS-10-SEP-ESP_0.pdf

Foro Social de las Migraciones. (s.f.). *VII Foro social mundial de las migraciones.* Obtenido de http://fsmm2016.org/index.php/es-es/

- (11 de Octubre de 2010). Declaración de Quito. Quito, Ecuador. Disponible en: http://www.adital.com.br/arquivos/2010/10/iv%20fsmm%20declaracion%20de%20quito%2011%20de%20octubre.pdf

Universidad de Alicante

- (29 de noviembre de 2012). Movilidad, derechos, modelos globales: en busca de alternativas. *Declaración de Manila.* Manila, Filipinas. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v11n20/v11n20a8.pdf

García Abad, R. (2003). Un Estado de la Cuestión de las Teorías de las Migraciones. *Historia Contemporánea*, 329-351.

Garcialoro, G. (2008). *Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea.* Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: http://revistas.ucm.es/index.php/PAPE/article/view/PAPE0808220021A/25624

Garrido Ferradanes, F. (2004). Globalización y Migración. *Aposta. Revista de ciencias sociales*, 1-29.

Glick Schiller, N. G.; Basch, L.; Blanc-Szanton, C. (eds.) (1992), *Towards a transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, New York, Annals of the New York Academy of Sciences, vol 645.

Gómez Kort, M. (Noviembre de 2014). Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR. *Artículo presentado en VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata, Argentina.

Gómez Walteros, J. (2010). La Migración Internacional: Teorías y Enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 81-100.

González Gil, A. (2015). Del desplazamiento forzado interno en Colombia a la migración transfronteriza hacia Ecuador. *Estudios Políticos*, 177-197.

Ghosh, B. (2008). Derechos Humanos y migración: El eslabón perdido. En Migración y Desarrollo Nº10 (págs. 37-63) Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66001003

Gratton, B. (2005). Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración? En G. Herrera, M. C. Carrillo, & A. Torres, *La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades* (págs. 31-55). Quito, Ecuador.

Herrera, G., & (ed.), R. J. (2008). *América Latina migrante: Estado, familia, identidades.* Quito: Flacso.

- Carrillo, M. C., & Torres, A. (2005). *La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades.* Quito.

Hollifield, J. F. (2006). El emergente Estado migratorio. En A. y. Portes, *Repensando las Migraciones, nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (págs. 67-96). México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Iglesias Martínez, J., Moreno Márquez, G., Fernández García, M., Oleaga Páramo, J. A., & Vega de la Cuadra, F. (2015). *La población de origen ecuatoriano en España. Características, necesidades y expectativas en tiempos de crisis.* Madrid.

INEC. (s.f.). *Instituto Nacional de Estadística y Censo*. Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/

Izquierdo, A. (2008) *Políticas migratorias en la España de las Autonomías*, Revista Política y Sociedad, nº 1 Vol. 45.

Jaramillo, G. (. (2009). *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes.* Quito: Flasco-Ministerio de Cultura.

Jokisch, B., & Kyle, D. (2005). Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador, 1993-2003. En *La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades* (págs. 57-69). Quito.

La Parra, D., & Tortosa, J. M. (2003). Violencia estructural: una ilustración del concepto. *Documentación Social*, 57-72.

Lewis, W. A. (1954) *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, en Manchester School of Economy and Social Studies, 22: 139-91

Lizarazo, N. (21 de Marzo de 2016). *Ciudadanía Universal en Ecuador: la distancia entre el principio y la práctica.* Obtenido de http://www.fostering-globalcitizenship.net/index.php/european-languages/spanish/422-ciudadania-universal-en-ecuador-la-distancia-entre-el-principio-y-la-practica

Magallón, R. (Enero-Abril de 2008). Entrevista a Ulrich Beck. Globalidad y Cosmopolitismo. *Revista Internacional de Sociología, LXVI* (49), 219-224.

Marias, J. (6 de julio de 2008). *blog.javiermarias.es.* Obtenido de http://www.javiermarias.es/2008/07/la-zona-fantasma-6-de-julio-de-2008-con.html

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales.* Buenos Aires: Páidos.

- (octubre de 17 de 2014). Ponencia Magistral "Los 15 años de la Conferencia Suramericana de Migraciones". Lima, Perú.

Massey, D. S., R. Alarcón, J. Durand y H. González (1987) *Return to Aztlan: The Social Process of International Migration from Western Mexico*. Berkeley y Los Angeles University of California Press

- R. Alarcón, G Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino y J. E. Taylor (1993). Theories of International Migrations: a Review and Appraisal, en *Population and DevelpmentReview*, 19, 3: 431-466.

-J. Arango, G Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino y J. E. Taylor (1994). International Migration Theory: the North American Case, en *Population and DevelpmentReview*, 20, 4: 699-751.

Max-Neef, M. A. (2004) Conferencia magistral en el programa de Doctorado América Latina en el Sistema Mundial. Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Elizalde, Antonio & Hopenhayn, Martín (colab) (1998). *Desarrollo a escala humana*. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Montevideo: Nordan-Comunidad.

- (1986) *Economía descalza. Señal es desde el Mundo Invisible,*EditorialNordan.

- (2004). *Fundamentos de la Transdisciplinariedad.* Valdivia, Chile.

Mejía, W., & Castro, Y. (2012). *Retorno de Migrantes a la Comunidad Andina.* Bogotá: Códice Ltda.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ecuador. (2016). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.* Recuperado el 2016, de http://www.cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/

Moncada Sánchez, J. (2001). *Economía y globalización de menos a más.* Quito: Abya-Yala.

Moncayo, M. I. (Febrero de 2011). El Plan "Bienvenid@S a casa": Estudio sobre la experiencia del Fondo "El Cucayo". *Serie Avances de Investigación (51).* (F. Carolina, Ed.) Madrid, España.

- (Junio de 2011). Políticas de retorno en América Latina: miradas cruzadas (Dossier central). *Andina Migrante* (10), 2-10.

Montenegro Braz, A. (Agosto de 2014). A través del espejo: El principio de ciudadanía universal en la Asamblea Constituyente 2007-2008. (Tesis de Maestría) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Quito, Ecuador.

Naciones Unidas. (23 de Marzo de 1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York, Estados Unidos.

- (18 de Diciembre de 1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York, Estados Unidos.

Navarro Hoyos, J. A. (Julio-Diciembre de 2013). *Sistema de Información Científica Redalyc.* Obtenido de http://www.redalyc.org/html/2739/273931062011/

Organización de Estados Americanos-OEA. (18 de Julio de 1978). Convención Americana de Derechos Humanos.

Organización Internacional de las Migraciones-OIM. (2015). *25° Diálogo Internacional sobre Migración: Conferencia sobre los migrantes y las ciudades.* Ginebra.

- (2012). *Perfil Migratorio del Ecuador2011.*

- (2015). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015. Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad.* Ginebra.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OECD. (2010). *International Migration Outlook: SOPEMI.* Paris.

- (2015). *International Migration Outlook.* Paris.

Orin López, M. (28 de Junio de 2015). *La ciudadanía universal: una utopía en la República de Ecuador.* Obtenido de Ecopolítica: https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/

Pajares, M. (6-7 de Noviembre de 2006). La inmigración y los desafíos para las políticas públicas. *Communication présentée dans le colloque Quels défis pour l'analyse et les politiques? Organisée par OBREAL, GRIAL, EADI*. Bruselas, Bélgica.

Palazuelos Manso, A., & Villareal Villamar, M. d. (2013). Más allá de las remesas. Transformaciones socioeconómicas y proyectos de migración y desarrollo en Ecuador. *Migración y Desarrollo*, 107-132.

- (2014). Elementos de fortaleza y debilidad del proyecto de desarrollo de la Revolución Ciudadana en Ecuador. En *Colección de Libros Problemas del Desarrollo* (págs. 37-66).

Pardo Montaño, A. M. (2015). Migración Internacional y Desarrollo. Aportes desde el Transnacionalismo. *Revista de Estudios Sociales*, 31-51.

Pedone, C. (2005). Tú siempre jalas a los tuyos. Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España. En G. Herrera, C. M. Cristina, & A. (. Torres, *La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades* (págs. 105-143). Quito.

Peris Mencheta Barrio, J. (2009). La nueva política migratoria integral del Ecuador en la encrucijada. En M. d. Ecuador, *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección* (págs. 189-205). Quito.

Piché, V. (2013). Contemporary Migration Theories as Reflected in their Founding Texts. *Population*, 141-164."What matters here, is to introduce of rights as an integral component of migration policy"

Piore, M. J. (1979) Birds of Passage: Migrants Labor in Industrial Societies. Cambridge University Press

Ponce, F. (Octubre de 2003). *La ciudadanía en tiempos de migración y globalización. Una aproximación desde la ética.* Obtenido de http://www.uasb.edu.ec/padh

Portes, A. (1997). Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities, en *International Migration Review*, 31 4: 799-825

- J. Walton (1981) *Labor, Class and the International System*. New York: Academic Press

- (2004). *El desarrollo futuro de América Latina. Neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo.* Bogotá: ILSA.

- (2012). *Sociología económica de las migraciones internacionales.* Barcelona: Anthropos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

-& De Wind, J. (2007). Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas. *Migraciones Internacionales, 4*(1), 173-178.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. (. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas.* Buenos Aires.

Quiloango Tipanluisa, S. (Enero de 2011). Políticas públicas migratorias en el Ecuador. *Documentos de Trabajo*. (F.-I. Fundación Friedrich Ebert, Ed.) Quito, Ecuador.

Ramírez Gallegos, F., & Ramírez, J. P. (2005). Redes transnacionales y repertorios de acción migratoria: de Quito y Guayaquil para las ciudades del Primer Mundo. En G. Herrera, C. M. Cristina, & A. (. Torres, *La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades* (págs. 71-104). Quito.

- (2005). *La Estampida Migratoria Ecuatoriana, Crisis, redes trasnacionales y repertorios de acción migratoria.* Quito: Abya Yala-Alisei.

Ranis, G. y J.C.H. Fei (1961) A Theory of Economic Development, en *American Economic Review* 51: 533-65

Ravenstein, E. G. (1885-1889) *The Law of Migration Development, en Journal of the Royal Statistical Society*, 48: 167-227 y 52: 241-301

Ruiz Blázquez, J.J. (2013) Tesis Doctoral "*Identidad y procesos de subjetivación de los inmigrantes latinoamericanos de la geografía andina en la Comunidad de Madrid. Análisis sociológico de los tiempos sociales a través de narraciones de vida*" Universidad Complutense de Madrid

Sayad, A. (1998), *A imigração ou os paradoxos da Alteridade*, São Paulo, Edusp.

Sjaastad, Larry A. (1962) The Costs and Returns of Human Migration, *en Journal of Political Economy*, 705: 80-93.

Santos, Boaventura de Sousa. (2003). *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática.* Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A.

Sassen, S. (1988) The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Lows. Cambridge: Cambridge University Press.

- (2003). *Contrageografías de la globalización Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.* Madrid: traficantes de sueños.

- (2006). *Universidad Pública de Navarra.* Obtenido de http://www.unavarra.es/digitalAssets/142/142657_Inmigrantes-en-la-ciudad-global--SASKIA-SASSEN-.pdf

- (2007). La política migratoria: del control a la regulación. *Minerva: Revista del Círculo de Bellas Artes*, 37-41.

- (2014). *Inmigrantes y Ciudadanos, de las migraciones masivas a la Europa fortaleza.* España: Siglo XX editores.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Schramm, C. (2011). Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos: La importancia de las redes sociales transnacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 241-260.

Stark, O. (1991) *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.

- J. E. Taylor (1989) Relative Deprivation and International Migration, en *Demography*, 26, 1:1-14

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador, (2010). *Los nuevos retos de América Latina Socialismo y Sumak Kawsay.* Quito.

Sen, A. (2000). El Desarrollo como libertad. *Gaceta ecológica*(55), 14-20.

Singer, P. (1973) *Economía política de la urbanização*. Sao Paulo: Editora Brasiliense-Edições Cebrap.

Thomas, W. I. y F. Znaniecki (1918-1920) *The Polish Pesant in Europe and America*. Boston: William Badger.

Todaro, M. P. (1969) A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries, en *American Economic Review*, March

- (1976) *Internal Migration in Developing Countries*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo

Tortosa, J. M. (2001). *El juego global: Mal desarrollo y pobreza en el capitalismo mundial.* Icaria.

- (2003). *Violencias Ocultadas.* Quito: Abya-Yala.

- (Agosto de 2009). *SUMAK KAWSAY, SUMA QAMAÑA, BUEN VIVIR*. Alicante, España.

- (2011). *Maldesarrollo y mal vivir*. Quito: Abya-Yala.

Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR sitio oficial: http://www.unasursg.org/

-*Comunidad Andina.* Obtenido de Propuesta del Presidente Evo Morales Ayma: http://www.comunidadandina.org/unasur/propuesta_boliviana.htm

- (23 de Mayo de 2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR. Brasilia, Brasil.

- (2014). *Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana.*

Unión Europea, Parlamento Europeo. (2016). Ficha técnica. *La Política de Inmigración.*

United Nations, Departament of Economic and Social Affairs. (2015). *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision.*

- Economic & Social Affairs. (2013). *International Migration Policies: Government Views and Priorities.*New York.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Vanegas Manzano, P. F. (2016). Estrategias de financiamiento público para el sector de personas migrantes retornadas en el Ecuador, período 2006-2014. *Tesis de Maestría en Gerencia Empresarial*. Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.

Velasco, J. C. (Julio-Agosto de 2010). Dejando atrás las fronteras. Las políticas migratorias ante las exigencias de la justicia global. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* (744), 585-601.

- (Julio-Diciembre de 2016). Open-Border Immigration Policy. A Step towards Global Justice. *Migraciones Internacionales, 8*(4), 41-72.

Villamar, D. (2004). Características y diferencias clave entre las primeras migraciones y la reciente ola emigratoria. *Cartillas sobre Migración*, 1-16.

Villareal Villamar, M. d. (2014). Migración, remesas y desarrollo: Caso ecuatoriano. *Memorias del 1° Congreso Latinoamericano de estudiantes de posgrado en ciencias sociales*. México.

Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European. World-Economy in the Sexteenth Century*. New York: Academic Press

- (2004). *Capitalismo histórico y movimientos anti-sistémicos. Un análisis de los sistemas mundo.* Madrid: Ediciones Akal S.A.

- (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción.* México: Siglo veintiuno editores.

Zlotnik, H. (1992) Empiricalidentification of International Migration Systems, en M. Kristz, L. L. Lim y H. Zlotnik, eds. International Migration Systems. A Global Approach. Oxford: Clarendon Press, 19-40

Zurbriggen, C., & Mondol, L. (. (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR.* Montevideo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Constituciones, Decretos, Acuerdos y Resoluciones Ministeriales

Asamblea Nacional. Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Presidencia de la República. Ecuador. (30 de Octubre de 2009). Decreto Ejecutivo N° 109. Registro Oficial SuplementoN°58. Quito, Ecuador.

- (5 de Marzo de 2002). Decreto Ejecutivo N° 2378-B. Quito.

-(1 de marzo de 2007) Decreto Ejecutivo N° 150. Quito, Pichincha, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ecuador. (Agosto de 2014). Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional por Procesos. Acuerdo Ministerial N° 000098. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Ecuador. (17 de Abril de 2003). Acuerdo Ministerial. Quito.

Secretaría Nacional del Migrante. Ecuador. (Mayo de 2011). Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional del Migrante. *Resolución 60. Registro Oficial N° 152.* Quito.

Modelos de Gestión Institucional, Planes, Programas y Políticas del Estado Ecuatoriano

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Ecuador. (2006). *Cultura, emigración y política exterior- Planex 2020: Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020.* Quito.

-(Septiembre de 2008). Política del Ecuador en Materia de Refugio. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ecuador. (Agosto de 2013). Elementos constitucionales, conceptuales, políticos y estratégicos para una adecuada gestión de la política de Movilidad Humana. Quito.

- (2014). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2107.* Quito.

Programa de Canje de Deuda Ecuador-España. (2006). *Acuerdo de colaboración entre el programa de canje de deuda Ecuador - España y la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, para la ejecución del proyecto.* Quito: Secretaría Nacional del Migrante.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2010. Quito, Ecuador.

-(2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Quito.

Secretaría Nacional del Migrante. Ecuador. (2007). *Diagnóstico General para el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.* Quito.

-(Diciembre de 2007). Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones. Ecuador.

-(2008). Plan retorno emigrantes ecuatorianos. Quito, Ecuador.

- (Mayo de 2009). Modelo de Gestión Institucional. Quito, Ecuador.

- (2010). *La Secretaría Nacional del Migrante y la Política Migratoria Integral de Ecuador*. Quito, Ecuador.

-(16 de Abril de 2010). SENAMI- Política Migratoria para el Buen Vivir. *XXXIII Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales*. Curso llevado a cabo en Mar del Plata, Argentina.

-(Diciembre de 2013). Política migratoria para el Buen Vivir. Quito.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Discursos Presidenciales

Correa Delgado, R. (15 de Enero de 2007). Discurso de Posesión ante el Congreso Nacional. Quito, Ecuador. Disponible en: https://oeaecuador.com/2016/01/07/discuros-de-posesion-de-rafael-correa-delgado-el-15-de-2007/

- (26 de Septiembre de 2008). *Discurso del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, ante la 62 Asamblea General de las Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: http://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/ecuador-sp.pdf

Informes de Gestión y Rendición de Cuentas

Secretaría Nacional del Migrante. Ecuador. (Mayo de 2009). Realidad y Avances de la Política Migratoria. *Presentación Ministerio Coordinador de Desarrollo Social*. Quito, Ecuador.

-(2010). *Tod@s somos migrantes. Política Migratoria para el Buen Vivir. Informe 2008-2009. Proyecciones 2010-2013.* Quito.

-(2010). *Informe SENAMI de Gestión.* Quito.

- (2011). *Informe de rendición de cuentas SENAMI 2007-2011*. Quito.

Escudero, L. (2013). *Informe de Actividades 28 de noviembre 2012-10 de junio 2013.* Quito.

- (2014). *Presentación SENAMI-Gabinete 2014.* Quito.

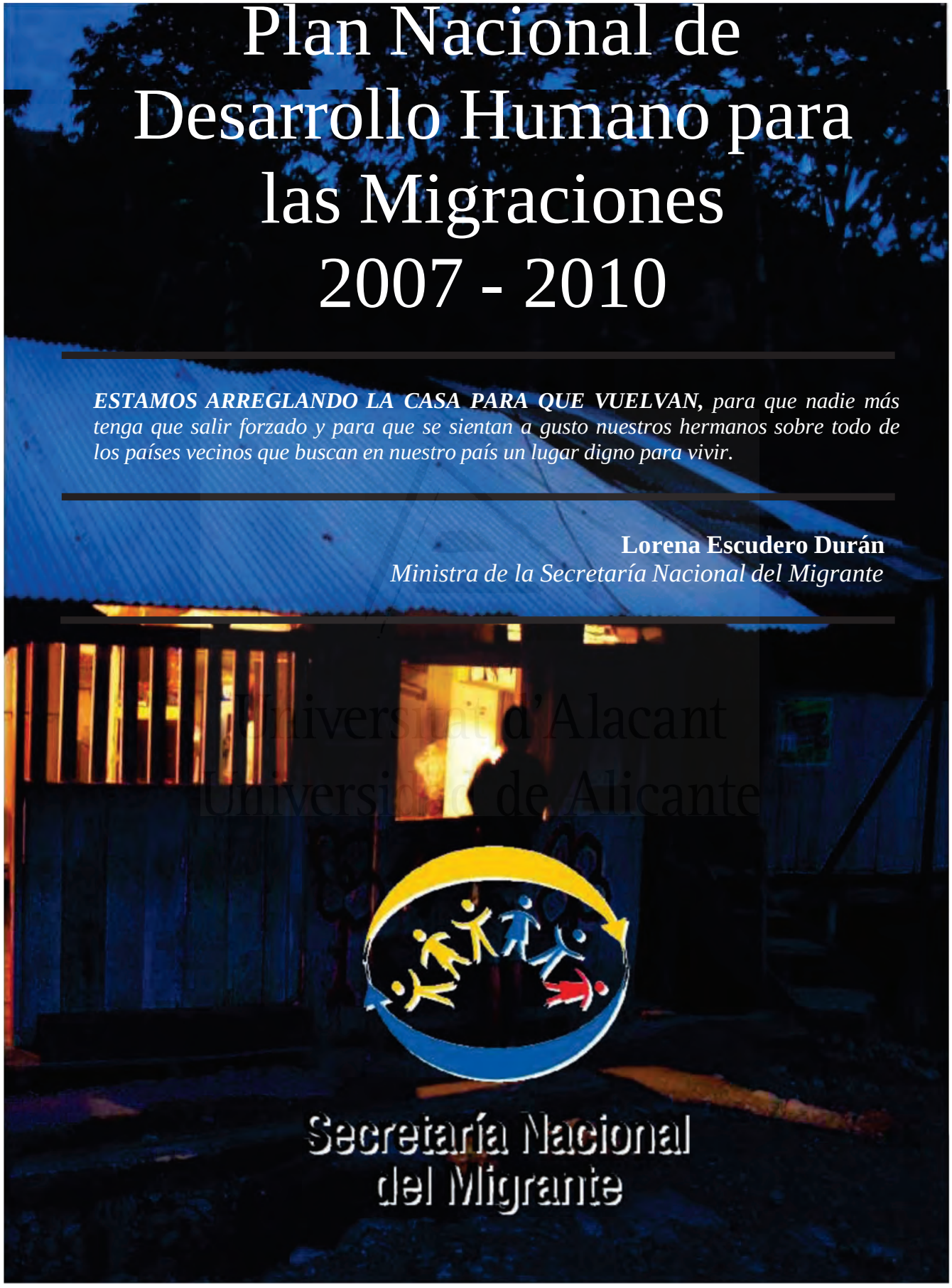
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexos

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 1



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ÍNDICE

1. *Presentación*
2. *Principios orientadores*
3. *El proceso de construcción del Plan*
4. *Objetivos*
5. *Políticas por objetivos*
6. *Estrategias de cada política*
7. *Metas por objetivos*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1. Introducción

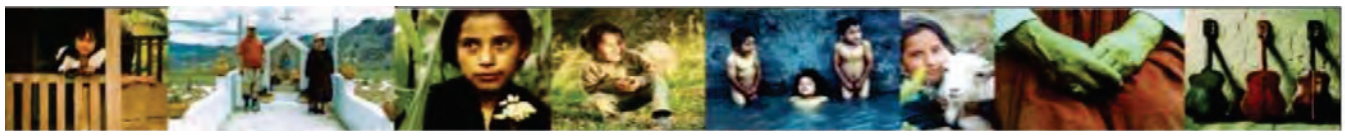
Dentro del mundo contemporáneo, en el marco de la llamada globalización, para nadie es novedad hablar sobre migración. A nivel mundial los flujos migratorios se han incrementado sobre todo desde los países „periféricos" hacia los centros y geografías más poderosas del mundo. Ecuador no ha escapado de esta realidad. Como es de conocimiento general, la migración internacional ecuatoriana se incrementó a finales de la década pasada en el contexto de la peor crisis económica y política que ha sufrido el país: El inmoral salvataje bancario de 1999. Sin embargo, también se ha incrementado el flujo de personas que se han radicado en Ecuador, provenientes sobre todo de nuestros países vecinos.

Para entender a cabalidad el hecho migratoria hay que considerar que en Ecuador es un país de origen, destino y tránsito migratorio.

Ante esta realidad, ¿cómo han enfrentado los países receptores la cuestión migratoria?

Los países receptores del norte, sobre todo a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre y 11 de Marzo, definen la migración únicamente como problema de **SEGURIDAD.** Ello implica la percepción de que existe una amenaza y un amenazado y que el amenazado necesita protección. La paranoia seguritaria ha derivado incluso en querer resolver el problema construyendo kilómetros de murallas, reforzando patrullas fronterizas, incorporando tecnología de punta para detectar a los „invasores", y movilizando a civiles-organizados para „cazar migrantes". Desde aquí, desde el sur del planeta, nos oponemos a un enfoque que provoca y provocará la muerte de cada vez mayor número de migrantes empecinados en cruzar LOS MUROS DE LA VERGUENZA en busca de mejorar sus vidas.

De igual manera, en la otra orilla del océano se han excluido a los „no comunitarios" dentro del Proyecto de hacer de Europa una Fortaleza y excluir así a los inmigrantes que provienen de sus ex colonias de África y Latinoamérica principalmente.



La inmigración ha sido reducida entonces a un problema de seguridad. Los „inmigrantes ilegales", „trabajadores indocumentados" –como han sido etiquetados en el norte, constituyen una amenaza, un riesgo permanente. No se reconoce en la agenda de políticas públicas de aquellos países ni siquiera el aporte que los inmigrantes hacen -tanto en origen como en destino- a su desarrollo político, sociocultural y económico.

El tratamiento al hecho migratorio en los países del primer mundo esconde sin embargo, una inmensa dosis de hipocresía y de instrumentalismo de las personas. No se les reconoce derechos, no se les da ciudadanía, pero se exige de ellos un inmenso esfuerzo laboral que llega incluso a nuevas formas de esclavitud en pleno siglo XXI. Es en este nivel donde el enfoque seguritario refuerza la perversidad del modelo neoliberal en relación a la fuerza de trabajo. **BUSCAN TRABAJADORES PERO NO PERSONAS.**

A la vez, en medio del auge migratorio, múltiples organismos multilaterales han visto a las remesas como el nuevo mantra del desarrollo queriendo direccionar el gasto familiar y personal de los migrantes y, lo que es aún más preocupante, justificando muchas veces el repliegue de la política social del Estado en vista de los abundantes recursos frescos de la migración.

En este contexto, el Estado Ecuatoriano empieza a posicionarse a nivel mundial con una concepción diferente del hecho migratorio. Así lo expuso el presidente de la República Rafael Correa en la reciente cumbre de Naciones Unidas al considerar que, las vigentes políticas migratorias, son claramente discriminatorias, excluyentes y violatorios de derechos de los inmigrantes y mucho más de los denominados „sin papeles".

Siempre ha sido preocupación de los gobiernos socialistas el problema del trabajo. Para la revolución ciudadana es entonces fundamental dar plena prioridad política a la regulación y protección de los trabajadores dentro y fuera del país. La preocupación por la migración es en suma, uno de los puntos de la agenda política que actualiza e innova las tradiciones del pensamiento socialista y progresista para su vigencia en el siglo XXI.

Es dentro de este contexto que PRESENTAMOS EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES. **Pero, ¿por qué, elaborar un Plan?**

Un **PLAN** es un esfuerzo racional que busca las condiciones que intervienen en la consecución de un fin. Implica valores y posicionamientos político-ideológicos con la realidad y con su transformación.

Un Plan **NACIONAL** hace alusión a la necesidad indispensable de contar con un horizonte de sentidos compartidos, amplio y pluralista, que incluya las voces de todos los y las integrantes de la nación. Para el caso migratorio requiere de una mirada que sobrepase lo estatal nacional e involucre a los países de origen, tránsito y destino.

Tal como lo delineó el plan nacional de desarrollo „planificando para la revolución

ciudadana", se entiende al desarrollo como la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable.

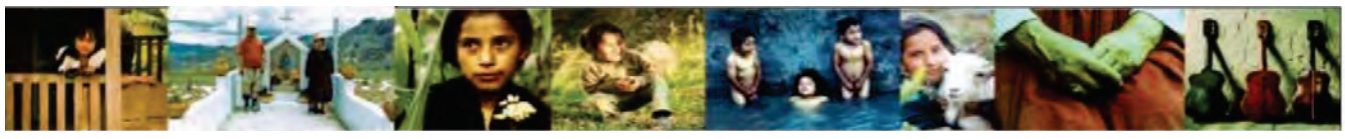
Un Plan Nacional de Desarrollo **HUMANO** implica recuperar la centralidad de la persona, en la planificación de las políticas públicas, ver su condición de ser humano, recuperar su capacidad de agencia y dignificar el proceso migratorio.

Este Plan Nacional de Desarrollo Humano para las **MIGRACIONES** surge como una Minga multisectorial que expresa la participación social y un diálogo de saberes y esperanzas compartidos. Este plan ha sido fruto de una construcción colectiva de pensamiento donde se reconoce al migrante como actor de desarrollo y considera los principios de la justicia política, social, económica y transnacional.

Concebido como una Política de Estado, el Plan avanza sobre un presupuesto de reivindicación del **derecho a migrar**, que es el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Busca garantizar sobretodo el **derecho a quedarse**, que es el derecho al desarrollo personal, al afecto… a la realización de los sueños… y el **derecho a volver** de una manera voluntaria, digna y sostenible en el tiempo.

ESTAMOS ARREGLANDO LA CASA PARA QUE VUELVAN, para que nadie más tenga que salir forzado y para que se sientan a gusto nuestros hermanos sobre todo de los países vecinos que buscan en nuestro país un lugar digno para vivir.

Finalmente, si realmente los otros Estados Receptores están dispuestos a colaborar con nosotros, no es necesario ni suficiente con impulsar proyectos de co-desarrollo o condonaciones de deuda. Además es necesario que abren racionalmente sus fronteras no solo para una libre circulación de capitales y mercancías sino también para la libre y digna circulación de personas. Porque los y las migrantes no son ni terroristas, ni traficantes, ni criminales, sino seres humanos en busca de desarrollar sus capacidades. El reconocimiento de tal condición es parte constitutiva de una nueva justicia transnacional que requiere el planeta y a cuya construcción este PLAN busca aportar desde las experiencias de millones de ecuatorianos y extranjeros que se van y llegan de este pequeño gran país.



2. El Gobierno de La Revolución Ciudadana y la Migración

Consecuente con la apuesta del Gobierno del economista Rafael Correa Delgado de transformar integralmente la sociedad para la consecución de un buen vivir de todos y todas, la SENAMI presenta a los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador y del mundo **El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.**

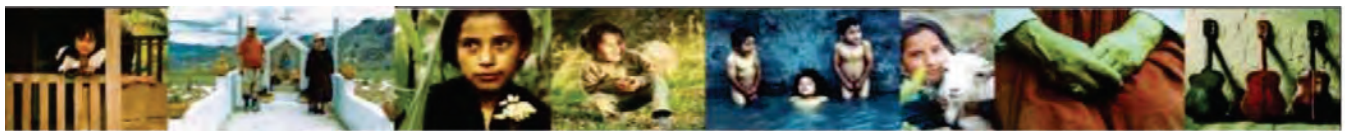
Concebido como una Política de Estado, el Plan avanza sobre un presupuesto fundamental: el Ecuador que se construye como Patria para Todos y Todas no acepta la existencia de seres humanos ilegales y reivindica por tanto el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Consecuentemente, es papel de los Estados garantizar a los ciudadanos a ejercer el derecho que tienen todas las personas a quedarse en su lugar de nacimiento, inmigrar o regresar, siempre en condiciones dignas.

Con la responsabilidad y coordinación de la SENAMI han participado activamente en la elaboración del presente **Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones** la Presidencia de la República como rectora de las políticas de Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaria Nacional de Planeación y Desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de los migrantes.

Este Plan es una Minga multisectorial que expresa el diálogo de saberes y esperanzas. Es una construcción colectiva de pensamiento que busca dignificar el proceso migratorio donde el migrante se reconoce como sujeto político global.

Por ello, para la construcción de la ciudadanía universal, abogamos porque las fronteras no se abran exclusivamente para la libre circulación de las mercancías, sino para la libre circulación de los seres humanos bajo principios de corresponsabilidad y reciprocidad con organismos internacionales y los demás Estados: los derechos que reclamamos para nuestros ciudadanos que viven en otros Estados, el Estado ecuatoriano garantiza a los ciudadanos de otras nacionalidades residentes en nuestro territorio.

En sintonía con los sueños de nuestros hermanos en condiciones de migración, aspiramos al regreso de nuestros nacionales de manera voluntaria, digna y sostenible en corresponsabilidad con los países de destino. Sabemos que la inequidad, la injusticia



social y la falta de oportunidades los obligó a partir. Estamos preparando su regreso. Para ello estamos poniendo la casa en orden para que sea de todos y todas. Estamos reconstruyendo sus cimientos y distribuyendo equitativamente los espacios donde lo público sea patrimonio para todos.

3. El Plan y los ejes de intervención

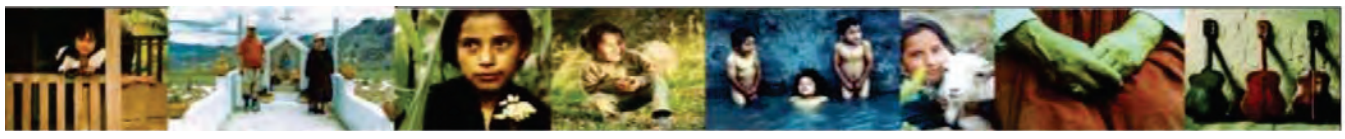
Como principio ético, el Plan vela por que las personas migrantes, independientemente de su origen y lugar de residencia, cuenten con todas las garantías para ejercer plenamente sus derechos, desarrollen sus capacidades y se constituyan en parte integral de la Revolución Ciudadana.

Así mismo, el Plan propicia, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, la participación ciudadana y la consolidación de redes sociales, involucrando de forma especial a las personas migrantes, a sus familias y organizaciones, así como a las instituciones que defienden sus derechos.

De esta manera impulsa y actúa para que las legislaciones nacionales de los Estados respeten y se adhieran a los acuerdos y a la legislación internacional con base en el reconocimiento de la Carta Universal de los Derechos Humanos.

Para la construcción del **Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones** se siguen los lineamientos del Gobierno Nacional plasmados en el **Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2010**. Por ello se dio prioridad a la participación activa de los actores comprometidos y relacionados con el hecho migratorio.

En este marco, se impulsó una experiencia participativa para asentar las bases para la construcción del Plan. La participación fue concebida entonces como un proceso de consulta y valoración. Por un lado buscaba fortalecer la democracia recogiendo las opiniones, puntos de vista y propuestas de la ciudadanía. Por otro, instituir las bases para que la SENAMI sea el ente líder, coordinador y regulador entre las organizaciones y entidades que trabajan el tema.



Siguiendo esta perspectiva **El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones** se propone hacer del Ecuador un país modelo de acogida para los migrantes.

4. Los proyectos iniciales.

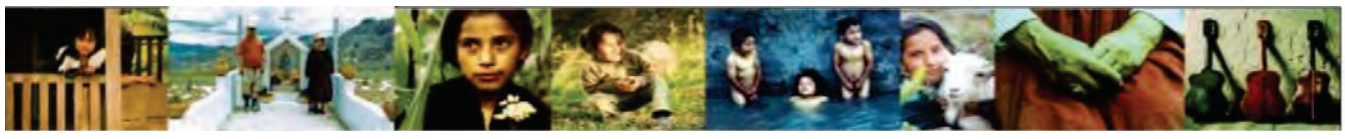
El presente documento delinea la intervención de la SENAMI en cuatro proyectos y programas que son el marco general para la implantación del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, a saber:

Un **Plan Retorno**, entendido como un proceso basado en la persona y sus derechos que busca reincorporar a los migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana, mediante la generación de condiciones y oportunidades, el establecimiento y refuerzo de los vínculos familiares, comunitarios y nacionales y el reconocimiento y valoración de experiencias previas con resultados efectivos.

La creación de **El Banco del Migrante** como una institución financiera cuya misión fundamental es la de impulsar las políticas migratorias en materia financiera y de inversión que brinde servicios de transferencia de remesas de nuestros migrantes en el exterior a sus familiares dentro del país.

La creación de **El Portal del Migrante y su Familia**, que apoye la integración de los ciudadanos ecuatorianos y sus familias, mejorando los procesos de comunicación en los distintos niveles de proceso migratorio con el uso de la Tecnologías de la Información y comunicación TIC‟s.

El auspicio y creación de **Casa Ecuatoriana en el Exterior** que ofrezca servicios y espacios de integración a los ecuatorianos inmigrantes. Como se expresa más adelante el proyecto piloto se adelantará en Queens y Nueva York.



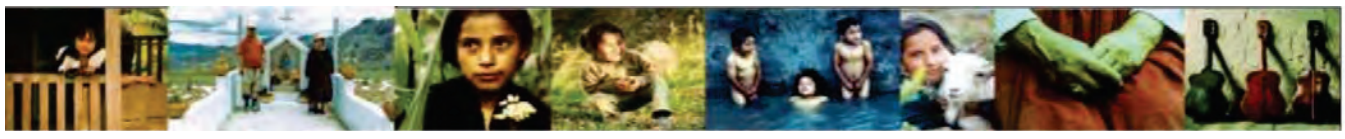
El Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones condensa los sueños de los migrantes ecuatorianos y sus familias y abriga las esperanzas de quienes han buscado refugio en nuestro territorio. Este Plan busca el reconocimiento del género humano como ciudadano universal, expresión de este nuestro Gobierno: el Gobierno de la Revolución Ciudadana.

5. PRINCIPIOS ÉTICOS

Dentro del mundo contemporáneo, en el marco de la llamada globalización, la migración constituye un factor central que ha provocado una „gestión del hecho migratorio" tanto en los países de recepción como de origen.

A nivel mundial los flujos se han incrementado sobre todo desde los países „periféricos" o en vía de desarrollo hacia los centros y geografías más poderosas del mundo. Ecuador no ha escapado de esta realidad y como se analizó en el acápite anterior, la migración internacional se incrementó a finales de la década pasada en el contexto de la peor crisis económica y política que ha sufrido el país.
En este contexto, es necesario preguntar ¿cómo han sido entendidos dichos flujos migratorios en términos de políticas públicas?

Los países receptores, sobre todo a raíz del de los denominados 11S y 11M, al centrar su mirada exclusivamente en la inmigración la han definido como problema **SEGURIDAD.** Bajo esta perspectiva se piensa que existe una amenaza y un amenazado y que este segundo necesita protección. El caso más notorio de esta perspectiva constituye la reciente política migratoria de Estados Unidos, país que si bien es un complejo mosaico resultado de cinco siglos de inmigración, considera que la solución al problema es a través de mayores controles fronterizos construyendo más kilómetros de murallas, reforzando las patrullas fronterizas, incorporando tecnología avanzada y aparatos de seguridad para detectar a los „invasores ilegales". A todo este esfuerzo hay que sumar la formación de



civiles auto-organizados, caza migrantes, llamados „minuteman" que patrullan la frontera México-Estados Unidos.

De igual manera, Europa ha construido la comunidad Europa excluyendo a los „no comunitarios", es decir a los inmigrantes que provienen de sus ex colonias de África y Latinoamérica principalmente. En concreto se están construyendo sociedades amuralladas donde muchos „otros" quedan excluidos.

En este sentido la migración ha sido reducida a un tema de seguridad ya que los „inmigrantes ilegales", „trabajadores indocumentados" –como han sido definidos desde el norte, constituyen una amenaza, considerados criminales, sin ni siquiera reconocer el aporte- no solo en términos económicos[1]- que hacen a sus países y ni se diga en los países receptores.

Tal es la preocupación por regular la migración a nivel mundial que la ONU, en el 2006, propuso un "Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo". Por un lado, se empieza a ver a la migración como un **problema político** ya que, para algunos Estados, es una amenaza a la seguridad nacional aunque requieren de su mano de obra (desean trabajadores pero no personas). Por otro lado, algunos Estados y organismos multilaterales ven las remesas como una buena influencia para el desarrollo de dichos países receptores. Todo esto ha dado paso a pensar en formas de controlar la migración y ahora se habla de una migración regular y temporal versus una migración permanente.

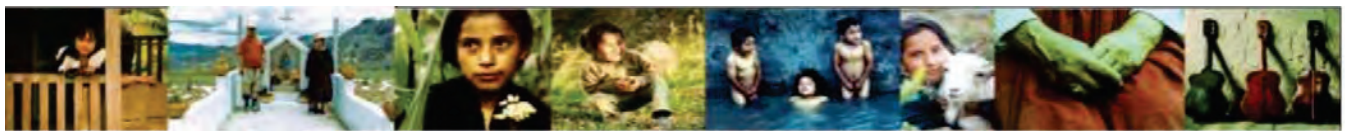
En síntesis, se ha producido políticas internacionales de gestión de la migración entre norte y en donde los estados receptores han reforzado el tema de la „securización" de sus agendas de política exterior a fin de bloquear y normalizar unos flujos poblacionales que, aún cuando han demostrado su capacidad de responder a las necesidades laborales de los mercados del primer mundo, no han sido debidamente integrados, social y políticamente, en aquellas sociedades.

A esta perspectiva, el Estado Ecuatoriano se ha posesionado a nivel mundial en una concepción diferente del hecho migratorio y creado la Secretaría Nacional del Migrante cuya misión es definir la política migratoria y ejecutar las acciones que garanticen el respeto a los derechos y promuevan el desarrollo humano de las personas migrantes y sus familias.

Las orientaciones éticas que guían el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones se fijan dentro de 5 ejes:

- **No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.**

[1] "Los inmigrantes, sobre todo los „indocumentados" permiten a los empleadores pagar bajos salarios, lo que a su vez permiten la oferta de bienes de consumo baratos. La gente nativa no ocupan los puestos de trabajo que aceptan los inmigrantes, no porque no quieran hacer tales trabajos, sino porque no lo harían por salarios tan bajos" (Lakoff y Ferguson, 2007 *El marco conceptual de las migraciones*)



- **Se reconoce la labor fundamental que desempeñan cotidianamente las personas migrantes en el desarrollo económico y social de nuestro país y en los lugares donde residen actualmente.**

- **De la misma manera que reclamamos los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, impulsamos el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes que residen en nuestro país.**

- **El diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas migratorias son construídas sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre las instituciones del Estado ecuatoriano, las organizaciones sociales, los actores del hecho migratorio y en coordinación con las sociedades de acogida.**

- **Las relaciones con los otros Estados se construyen con base al acatamiento a la legislación internacional, bajo el principio de reciprocidad.**

Es dentro de esta perspectiva que se piensa la migración desde un enfoque multidimensional (recordemos que el Ecuador constituye un país emisor, receptor y tránsito), en donde el principio rector de las políticas públicas con respecto a la migración se fundamenta en el tema de **DERECHOS**.

Dentro de esta perspectiva, La SENAMI tiene varios ejes de intervención dependiendo de los diferentes actores con quienes interactúa:

En relación con las personas migrantes

•Velará por que las personas migrantes, independientemente de su origen y lugar de residencia, cuenten con todas las garantías para ejercer plenamente sus derechos, desarrollen sus capacidades y se constituyan parte integral de esta revolución ciudadana.

•Facilitará la vinculación solidaria y sostenida de los ciudadanos y ciudadanas emigrantes ecuatorianos con su patria.

•Establecerá programas de atención integral a las personas migrantes, a sus familias en su lugar de origen o destino.

•Impulsará el programa de retorno voluntario, digno y sostenible en corresponsabilidad con los países de destino.

•Incentivará la canalización de las remesas individuales y colectivas, en programas de inversión en beneficio de sus familias y de su comunidad.

En relación con la sociedad civil

•Propiciará, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, la participación ciudadana y la consolidación de redes sociales, involucrando de forma especial a las personas migrantes, a sus familias y organizaciones, así como a las instituciones que velan por sus derechos.

•Impulsará canales de diálogo y participación para la construcción colectiva de políticas, programas y proyectos a favor de los migrantes y sus familias

En relación con las instituciones del Estado

•Coordinará con los organismos del Estado competentes la planificación y ejecución de la política migratoria en todas sus dimensiones, según el criterio de complementariedad.

En relación con otros Estados:

•Implementará políticas públicas concertadas entre los Estados de origen y destino de la migración, desde una visión integral y de largo plazo.

•A tal efecto se promoverán acuerdos migratorios entre Estados, con base en el principio universal de corresponsabilidad.

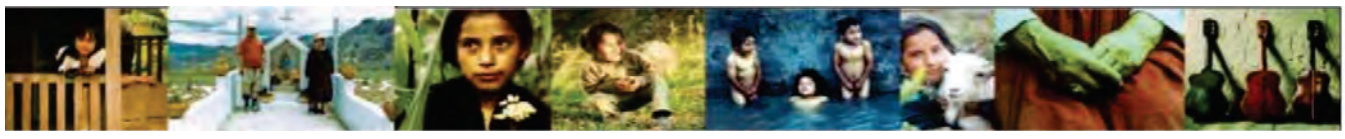
• Impulsará para que las legislaciones nacionales de los Estados respeten y se adhieran a los acuerdos y a la legislación internacional con base en el reconocimiento de la Carta Universal de los Derechos Humanos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

6. El "Plan Nacional de Desarrollo" y Las Migraciones

El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones retoma los objetivos del "Plan Nacional de Desarrollo" propuesto por la SENPLADES. En base a estos objetivos, la Secretaría Nacional del Migrante ha reelaborado poniendo como eje transversa el hecho migratorio:

Objetivos SENPLADES	Objetivos SENPLADES pensados para el hecho Migratorio
1.- Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial	1.- Auspiciar la cohesión y la integración social de los ecuatorianos residentes en el territorio nacional ecuatoriano y fuera de este, y extranjeros que han migrado al Ecuador; gestionando y elaborando políticas que les amparen y asistan, garantizando de esta manera su participación en el proceso de desarrollo sostenible del Ecuador.
2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía y construir una ciudadanía universal que piense en los derechos de los migrantes
3.- Aumentar la calidad y la esperanza de vida	3.- Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población, para propiciar el



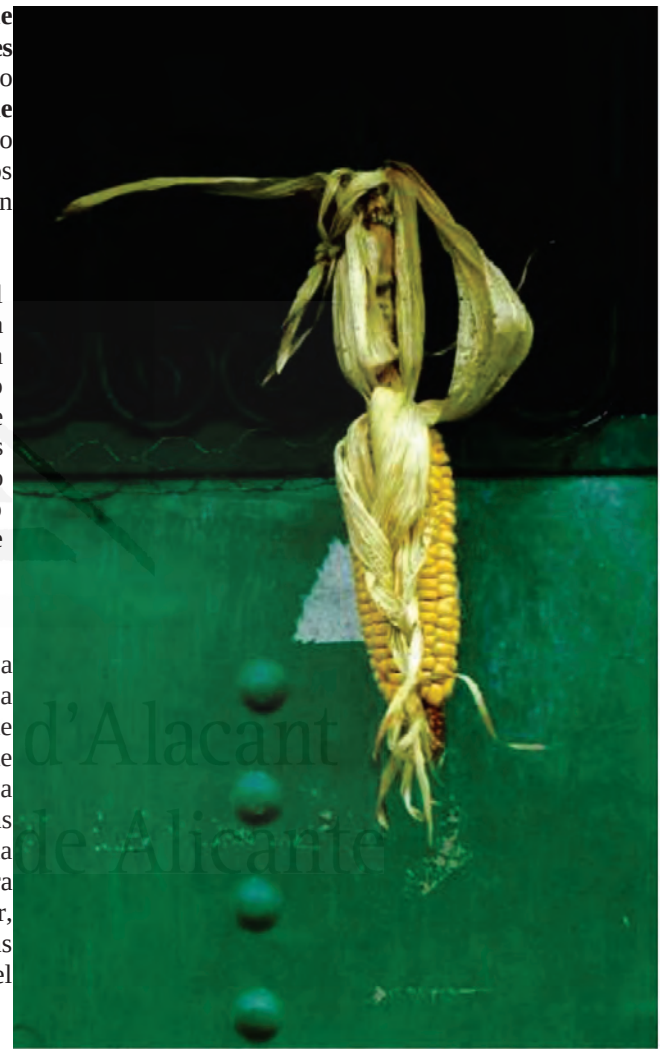
	retorno voluntario de nuestros migrantes.
4.- Promover un ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros	4.- Promover un ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros para que estos no se motivos por los cuales la gente emigre.
5.- Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana	5.- Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana para generar condiciones favorables y dignas para el desarrollo de los pueblos y los habitantes impulsando una migración intraregional y defendiendo los derechos humanos de los migrantes
6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno	6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno, para generar homeóstasis (estabilidad) y lograr el regreso de los ecuatorianos que han tenido que migrar e impulsar el uso de remesas colectivas para el desarrollo comunitario
7.- Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común	7.- Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común entre los ecuatorianos y extranjeros que residen en el país y entre los ecuatorianos y los diversos grupos que conviven en el exterior.
8.- Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad	8.- Afirmar la identidad nacional en el exterior y fortalecer las identidades diversas y promover la convivencia desde la interculturalidad.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

9.- Fomentar el acceso a la justicia	9.- Fomentar el acceso a la justicia, mediante estamentos especialmente creados para precautelar y velar por los derechos de los ecuatorianos migrantes y de los sujetos que migran al Ecuador basados en el principio de la justicia transnacional.
10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política	10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política, a la manifestación y la participación libre de los ecuatorianos residentes en el extranjero y de los extranjeros residentes en Ecuador
11.- Establecer un sistema económico solidario y sostenible	11.- Establecer un sistema económico solidario sostenible en el cual los emigrantes y los inmigrantes participen activamente, garantizando de esta manera el uso adecuado de las remesas y garantizando la legalidad del trabajador migrante en el territorio nacional.
12.- Reformar el Estado para el bienestar colectivo	12.- Reformar el estado para el bienestar colectivo, de tal manera que los ecuatorianos migrantes y los migrantes extranjeros en nuestro país, cuenten con garantías suficientes como para desempeñarse como actores productivos en pos de una meta conjunta.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

7. El proceso de construcción del Plan



Para la construcción del **Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones** se siguieron los lineamientos del Gobierno Nacional plasmados en el **Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2010**. Por ello se dio prioridad a la participación activa de los actores comprometidos y relacionados con el hecho migratorio.

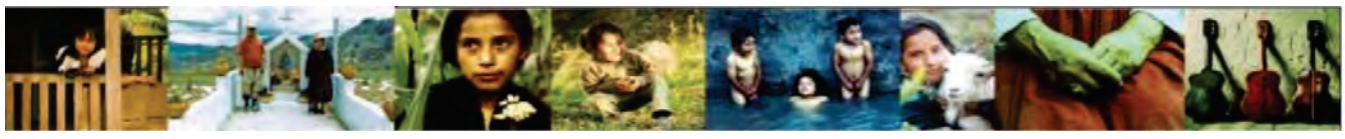
Cabe señalar que, como se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo, la importancia de la participación ciudadana no se valora sólo por el afán de efectuar un ejercicio democrático, sino por la necesidad real de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios o beneficiarios del Plan, como corresponsables de un diseño y gestión de acciones públicas efectivas que están referidas al conjunto de la sociedad[2].

En este marco, se impulsó una experiencia participativa para asentar las bases para la construcción del Plan. La participación fue concebida entonces como un proceso de consulta y valoración. Por un lado buscaba fortalecer la democracia recogiendo las opiniones, puntos de vista y propuestas de la ciudadanía. Por otro, instituir las bases para que la SENAMI sea el ente líder, coordinador y regulador entre las organizaciones y entidades que trabajan el tema.

El proceso de construcción se desarrolló en tres momentos: el diseño del plan basado en trabajos previos; la socialización y validación del mismo: y la elaboración técnica de la versión final.

Concientes de que la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana fue un eje transversal decisivo durante el proceso de elaboración del Plan. Así, las vivencias y la experiencia de los involucrados en el proceso migratorio fueron

[2] Plan Nacional de Desarrollo, 2007 -2010. SEMPLADES.



el punto de partida para el proceso de construcción del Plan. Debido a esto, se trabajó permanentemente con los aportes y trabajos previos de la sociedad civil, como también el de instancias públicas con experiencia en el tema.

En primera instancia se hizo la revisión de documentos existentes para rescatar los puntos valiosos de los trabajos previos y consecuentemente realizar la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones, entre ellos:

- Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2010. (SEMPLADES)
- Acuerdo nacional migratorio
- Política Migratoria del Ecuador 2007
- Intervenciones del Presidente referente al tema
- Políticas Migratorias de países amigos
- Propuesta emigrantes Alianza País
- Primer documento oficial de trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, diciembre del 2001
- PLANEX 2020

De este trabajo nació la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las migraciones.

El segundo momento consistió en una consulta sobre los resultados de la primera versión del Plan. Para esto se realizaron talleres a nivel regional, que tuvieron como objetivo presentar y dar a conocer el Plan a los actores sociales involucrados en la temática, además de rescatar sus valiosas contribuciones y observaciones. Además se recogió los aportes de migrantes residentes en Estados Unidos y Europa (España, Italia). La revisión de las políticas públicas se realizó por objetivos. De esta manera, la primera versión fue presentada para su socialización y validación a nivel regional en las ciudades de Guayaquil y Cuenca y a nivel nacional en la ciudad de Quito. En estas mesas de trabajo se buscó propiciar el llamado "diálogo de saberes[3]" entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de construcción del Plan.

De esta manera, la voz de los participantes en las distintas mesas de trabajo no fue subsumida a la voz de especialistas y expertos en el tema.

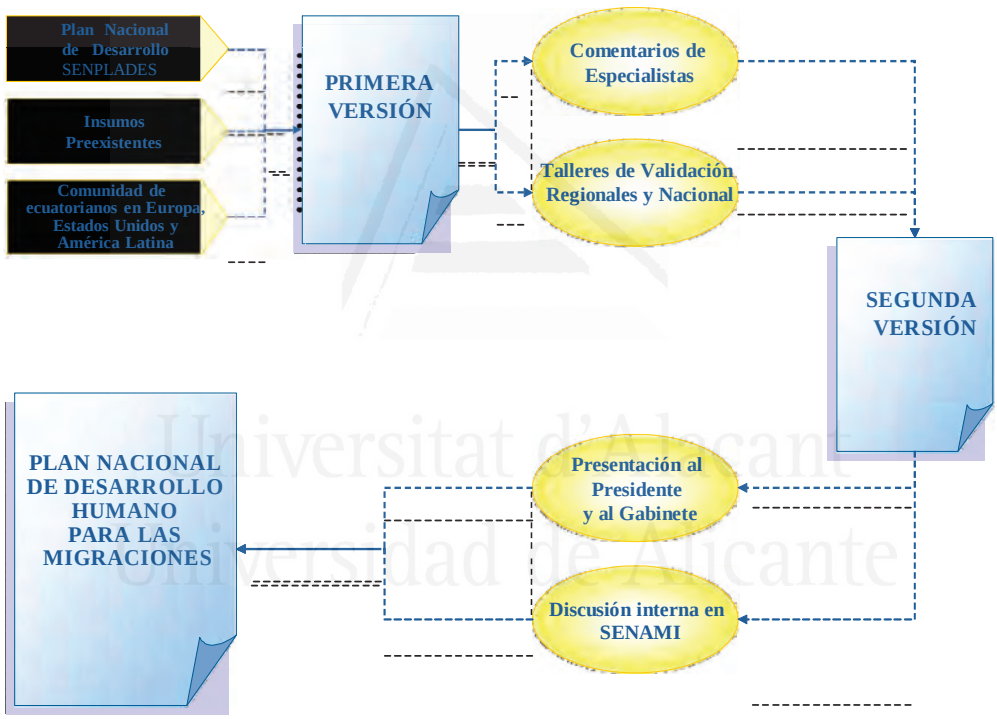
Así, la segunda versión del Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones se elaboró con los aportes y participación de aproximadamente 200 ecuatorianos y ecuatorianas, representantes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, académicos, sector público y otras personas que trabajan y viven el proceso migratorio.

En el tercer momento, la segunda versión, después de un exhaustivo análisis realizado en la SENAMI, fue presentado al Presidente Constitucional de la República y a su

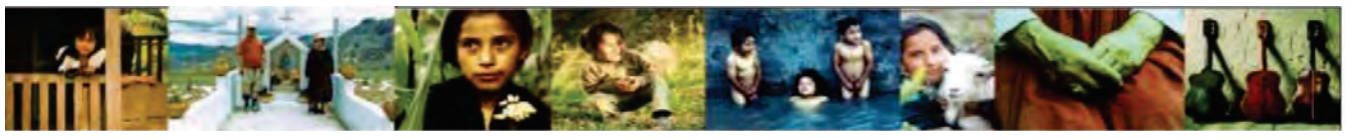
[3] Ver la metodología del Plan Nacional de Desarrollo. SENPLADES.

Gabinete Ministerial. De este modo, con las correcciones finales se terminó el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.

Proceso de construcción del
Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



8. Objetivos

Bajo los principios anteriormente mencionados, la SENAMI y los diferentes actores involucrados en el hecho migratorio dentro de un proceso participativo construyó los siguientes objetivos:

1. ***Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.***

2. ***Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.***

3. ***Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.***

4. ***Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.***

5. ***Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía***

9. Políticas por Objetivos

OBJETIVOS	POLÍTICAS
1. ***Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.***	• P1.1: Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver. • P1.2: Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen. • P1.3: Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio. • P1.4: Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.
2. ***Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.***	• P2.1: Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino. • P2.2: Apoyar la consolidación de familias transnacionales • P2.3: Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.
3. ***Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.***	• P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción. • P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional. • P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada. • P3.4: Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a • partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de

	invertir y crear recursos dentro del país. • P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.
4. ***Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.***	• P4.1: Trabajar, en coordinación con las entidades del Estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural. • P4.2: Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global. • P4.3: Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho migratorio, en origen, tránsito y destino. • P4.4: Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio. • P4.5: Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas. • P4.6: Emprender acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.
5. ***Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.***	• P5.1: Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional. • P5.2: Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal. • P5.3: Fomentar la construcción de la ciudadana universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen. • P5.4: Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros Estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	• P5.5: Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio

10. Estrategias de cada política

Para el cumplimiento de los objetivos, cada política tiene sus propias estrategias. A continuación se detallan estas por objetivo y política:

Objetivo 1: Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.

- **P1.1:** Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver.

E1.1.1: Orientar a los potenciales emigrantes sobre condiciones, lugares, mecanismos y formas para llegar a su lugar de destino.
E1.1.2: Difundir e informar a toda la población ecuatoriana y a las personas migrantes acerca de los beneficios de una migración regular.
E1.1.3: Informar y trabajar por el respeto de los migrantes en las zonas de destino, tomando en cuenta la libertad de los seres humanos a cambiar de residencia o a migrar.
E1.1.4: Impulsar convenios y acuerdos para regularización de migrantes.
E1.1.5: Trabajar en el Plan Retorno

- **P1.2:** Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen.

E1.2.1: Apoyar el cumplimiento e informar en las zonas de destino acerca de los derechos humanos y laborales, sociales, de educación y salud.
E1.2.2: Impulsar a la conformación de redes para apoyar el proceso de acogida, denuncia de maltratos y detenciones.
E1.2.3: Apoyar los procesos de organización y asociación de los migrantes.
E1.2.4: A través de Adjuntos civiles para temas migratorios, la SENAMI será la voz de defensa y apoyo de los emigrantes ecuatorianos en los países de destino.

E1.2.5: Capacitar a las instancias publicas involucradas en el tema migratorio, sobre derechos humanos y sensibilización de los casos de alta vulnerabilidad.

- **P1.3:** Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio.

E1.3.1: Emprender un proceso de reforma jurídica integral, que permita armonizar y actualizar la legislación sobre migración y extranjería desde la perspectiva de defensa y respeto de los derechos para eliminar la criminalización de la migración internacional.
E1.3.2: Crear, generar, reformar, promover, regular y homologar un nuevo marco jurídico interno que incluya una ley orgánica sobre emigración, inmigración y refugio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
E1.3.3: Garantizar la protección jurídica en el proceso de regularización de migrantes.
E1.3.4: Concertar acuerdos bilaterales para la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios, para permitirles a las personas migrantes su inserción en el ámbito laboral, económico, social, cultural y educativo
E1.3.5: Realizar un proceso de reforma profunda del sistema de seguridad social, que incluye la protección a migrantes y a sus familias

- **P1.4:** Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.

E1.4.1: Mejorar la relaciones internacionales, a través del diálogo y enfatizando los aportes y las potencialidades de la migración al desarrollo de los países receptores.
E1.4.2: Involucrar al Estado ecuatoriano en diálogos con los gobiernos de los países receptores en torno a dos ejes principales: la regularización y el desarrollo mutuo.
E1.4.3: Emprender negociaciones para que los principales países de destino de la migración ecuatoriana ratifiquen y/o se adhieran a los instrumentos internacionales en materia de Derechos.
E1.4.4: Crear espacios de encuentro entre países expulsores para compartir experiencias y formar el "Foro regional permanente en Migraciones".
E1.4.5: Fomentar proyectos que involucren recursos de origen y destino, para un beneficio mutuo de los países, pensando siempre en las prioridades del Estado.
E1.4.6: Suscribir acuerdos bi y multilaterales, en el marco de la normativa internacional en materia de Derechos con los países de destino.

Objetivo 2: Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.

- **P2.1:** Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino.

E2.1.1: Proteger a las familias de los migrantes y propiciar su reunificación mediante programas y campañas de sensibilización.

E2.1.2: Crear programas para facilitar la reunificación familiar.

- **P2.2:** Apoyar la consolidación de familias transnacionales

E2.2.1: Impulsar procesos de migración circular, entendido como flujos de ida y vuelta.
E2.2.2: Apoyo al fortalecimiento y creación de los vínculos transnacionales en las familias.

- **P2.3:** Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.

E2.3.1: Trabajar en el Programa Bienvenid@ a Casa.
E2.3.2: Crear una plataforma virtual, que sirva para apoyar la integración de los ciudadanos ecuatorianos y sus familias, mejorando los procesos de comunicación en los distintos niveles de proceso migratorio con el uso de la Tecnologías de la Información y comunicación TIC‟s
E2.3.3: Crear programas de comunicación entre Ecuador y entre los principales países de destino de los emigrantes enfocados a fortalecer las raíces.
E2.3.4: Apoyar la generación de condiciones y oportunidades; el establecimiento y refuerzo de los vínculos familiares, comunitarios y nacionales; y, el reconocimiento y valoración de experiencias previas con resultados efectivos.

Objetivo 3: Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.

- P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción.

E3.1.1: Crear el Plan de Retorno Voluntario que busca incentivar y reincorporar a los Ecuatorianos migrantes en la construcción de la sociedad ecuatoriana
E3.1.2: Establecer condiciones y mecanismo que viabilicen el retorno en coordinación con los diferentes actores que tengan capacidad de decisión.
E3.1.3: Impulso a programas para la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador.
E3.1.4: Impulso a programas de reinserción laboral para investigadores y profesionales.

- P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional.

E3.2.1: Impulsar programas y proyectos focalizados hacia los potenciales migrantes.
E3.2.2: Promoción de programas de apoyo y acceso a activos productivos a hogares monoparentales de emigrantes.

- P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada.

E3.3.1: Apoyo a la constitución de un sistema financiero de préstamo, inversión y asesoramiento a nuestros compatriotas para que inviertan y generen riqueza dentro del país.
E3.3.2: Apoyo al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo

- P3.4: Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país.

E3.4.1: Apoyar la facilitación en el acceso al crédito, reducción de crédito informal y compra de deudas, mediante la creación del Banco de Migrante.
E3.4.2: Elaborar estudios para evaluar la implementación de Proyectos Específicos de Reinserción para los emigrantes ecuatorianos.

- P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.

E3.5.1: Crear proyectos y campañas para que se recupere el sentido de pertenencia a la nación en coordinación con los ministerios de turismo y cultura.

Objetivo 4: Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.

- P4.1: Trabajar, en coordinación con las entidades del Estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural.

E4.1.1: Fortalecimiento de la capacidad institucional instalada para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior.
E4.1.2: Articular las acciones de los distintos agentes estatales que trabajan en torno a la migración a fin de concertar y coordinar medidas de mayor y mejor impacto.

- P4.2: Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global.

E4.2.1: Desarrollo de programas e incentivos que favorezcan la inversión productiva en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias, y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y la transferencia de tecnología, tomando en consideración a las remesas como una inversión privada.
E4.2.2: Impulsar una reforma del sistema bancario para reducir costos de envío de remesas.

E4.2.3: Capacitación para manejo de remesas mediante la elaboración de un plan participativo.
E4.2.4: Fortalecer institucionalidad local en el proceso de apoyo a proyectos productivos con organizaciones de migrantes.
E4.2.5: Evaluar y canalizar proyectos de desarrollo local con fondos provenientes de las organizaciones de migrantes, con participación del Estado y Gobiernos Locales.
E4.2.6: Impulsar e incentivar la transmisión en el Ecuador de las remesas sociales, es decir todos los conocimientos y destrezas aprendidos en los lugares de destino.
E4.2.7: Facilitar proyectos de emprendimiento y desarrollo comunitario.
E4.2.8: Impulsar y crear canales idóneos para el óptimo flujo de actividades comerciales, entre países de destino y origen

- P4.3: Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho migratorio, en origen, tránsito y destino.

E4.3.1: Impulso al desarrollo de instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de su situación de especial vulnerabilidad, incluyendo los tribunales internacionales y los acuerdos con países receptores.
E4.3.1: Contar con un fondo de apoyo permanente a la población en situación de vulnerabilidad.
E4.3.1: Relacionamiento continuo de las autoridades con las personas migrantes en destino.
E4.3.1: Impulsar programas sociales para el apoyo a las familias de los emigrantes ecuatorianos y a las comunidades de alto índice emigratorio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- P4.4: Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio.

E4.4.1: Apoyo a la constitución legal de asociaciones y organizaciones de ecuatorianos en el exterior, con la finalidad de informar y capacitar a los emigrantes en cuestiones relacionadas con el idioma, las leyes, reglamentos, normas y costumbres del país receptor.
E4.4.2: Sistematizar las experiencias de la sociedad civil e impulsar acciones en base a las experiencias positivas.
E4.4.3: Tener espacios de contacto permanente entre la SENAMI y sociedad civil.

- P4.5: Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas.

E4.5.1: Actualizar los datos estadísticos sobre emigración e inmigración con el apoyo de las organizaciones de migrantes.
E4.5.2: Coordinar con otras instituciones y organizaciones el estudio de los impactos del fenómeno migratorio.

E4.5.3: Implementar un sistema de información, actualizado periódicamente, que pueda articularse al actual Sistema Nacional de Información, que permita conocer la realidad migratoria.
E4.5.4: Realizar estudios de carácter cualitativo sobre el hecho migratorio en aquellos lugares que sean prioritarios
E4.5.5: Desarrollo de un programa de formación e investigación y becas en temas migratorios, derechos humanos y desarrollo

- P4.6: Emprender acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.

E4.6.1: Apoyo eficaz a la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para su erradicación.
E4.6.2: Impulsar la creación de veedurías ciudadanas con el fin denunciar el hundimiento y desaparición de embarcaciones con migrantes ecuatorianos.
E4.6.3: Erradicar la violencia, el maltrato a niños, mujeres y adolescentes en los hogares de migrantes, así como las redes de tráfico de niños(as) y adolescentes a través de un marco jurídico y sistemas de apoyo a la familias en situación de vulnerabilidad.
E4.6.4: **I**mplementar relaciones interinstitucionales y mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las redes de tráfico de personas y los delitos conexos en el país
E4.6.5: Apoyar el Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral del

Objetivo 5: Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía

- P5.1: Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional.

E5.1.1: Promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos en el exterior.
E5.1.2: Capacitación de profesores de nivel primario y medio en la problemática de la migración enfatizando los valores y los contenidos vinculados a encuentros culturales de ida y retorno.
E5.1.3: Alentar la capacitación de profesores de enseñanza primaria y media de los países receptores sobre la realidad del Ecuador.
E5.1.4: Incluir en los programas de capacitación la enseñanza de lengua extranjera; fortalecer las carreras técnicas y los temas de cultura con la idea de posicionar la identidad ecuatoriana en el exterior.
E5.1.5: Apoyar la integración de los ciudadanos ecuatorianos en los países de destino y promover el respeto a sus derechos.
E5.1.6: Apoyar a las organizaciones que ya trabajan el tema.

- P5.2: Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la

diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal.

E5.2.1: Realizar campañas para posicionar el concepto de ciudadanía universal.
E5.2.2: Crear un banco de proyectos provenientes de la sociedad civil, para apoyar las iniciativas.

- P5.3: Fomentar la construcción de la ciudadana universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen.

E5.3.1: Encabezar campañas de sensibilización y concienciación sobre el proceso migratorio en el ámbito de los derechos humanos, políticos, laborales.
E5.3.2: Realizar encuentros, seminarios y campañas nacionales e internacionales de sensibilización para promover el cambio en las políticas migratorias internacionales excluyentes y para fomentar la construcción de ciudadanía global.

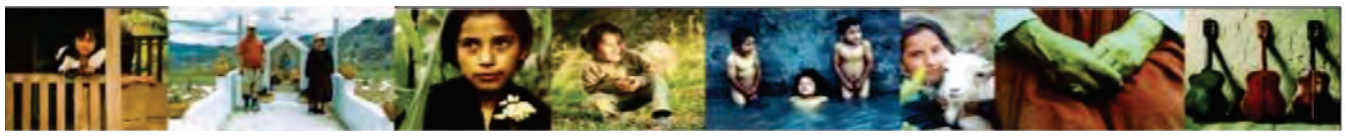
- P5.4: Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros Estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal.

E5.4.1: Crear espacios, congresos y reuniones de dialogo entre países sobre el tema migratorio.

- P5.5: Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio

E5.5.1: Encabezar campañas de sensibilización y concienciación sobre sana convivencia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

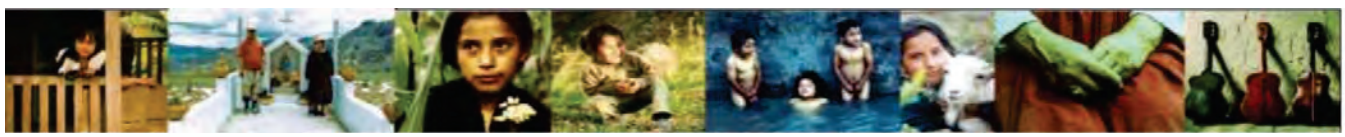


11. Metas por objetivo

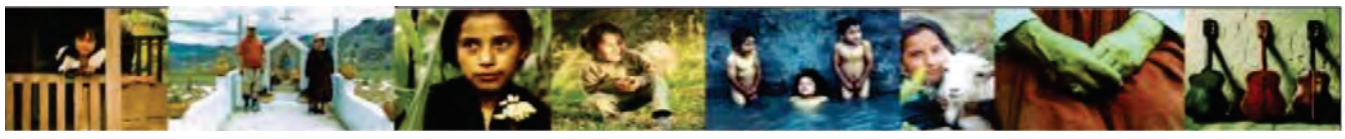
Dentro del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por SENPLADES se elaboraron varias metas que el gobierno se ha propuesto para cumplir sus objetivos. Algunas de estas están relacionadas con el hecho migratorio por lo que la SENAMI apoyará, coordinara y se hará responsable para que se logre su concreción.

OBJETIVOS	Metas del Gobierno
1. ***Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.***	Meta 5.3: Garantizar los derechos de los emigrantes e inmigrantes y promover su plena inserción en la sociedad en la que se desenvuelven Meta 5.6: Impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos Meta 9.3: Desarrollar una cultura que permita conocer el sentido y alcance del ordenamiento jurídico del país y, a los ciudadanos, conocer sus derechos y obligaciones Meta 9.4: Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales Meta 9.5: Promover un modelo de justicia imparcial, despartidizada, despolitizada y no discriminatoria Meta 4.7: Garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianos Meta 10.5: Promover la existencia oportuna de información para evaluar las condiciones de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas.
2. ***Generar y consolidar los vínculos de las***	Meta 2.7: Triplicar el acceso a Internet Meta 7.5: Incrementar el acceso a información y a medios de

personas migrantes con sus familiares y su país.	comunicación Meta 8.3: Afirmar la identidad y pertenencia cultural de las personas que han migrado de su entorno familiar dentro y fuera del país Meta 11.3: Proveer el acceso y servicio universal de telecomunicaciones - Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija - Triplicar el porcentaje de usuarios que acceden al servicio de banda ancha
3. ***Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.***	Meta 6.5: Reducir la tasa de migración a los niveles del período 1990-1995 Meta 1.1: Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 Meta 1.2: Reducir la pobreza Meta 1.7: Disminuir la brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres Meta 1.11: Mejorar las condiciones del área rural Meta 6.1: Promover el acceso de las personas más pobres a un trabajo estable o a microemprendimientos que les permita salir de la pobreza Meta 6.2: Revertir la tendencia creciente del subempleo y reducirlo en un 8% Meta 6.4: Fomentar un ingreso mínimo decente Meta 6.6: Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo - Fomentar la creación de 70.000 plazas de trabajo para jóvenes Meta 5.1: Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto Meta 7.6: Garantizar la seguridad ciudadana Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido



4. ***Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.***	Meta 5.3: Garantizar los derechos de los emigrantes e inmigrantes y promover su plena inserción en la sociedad en la que se desenvuelven Meta 2.5: Ecuador libre de analfabetismo (nacional) (urbano y rural) al 2009 Meta 2.6: Aumentar los docentes de educación básica con títulos universitarios Meta 6.3: Reducir en un 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia Meta 1.10: Disminuir la mendicidad, la explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes Meta 4.5: Promover el acceso universal al agua entubada y agua potable Meta 6.7: Fomentar un turismo alternativo sostenible Meta 10.6: Promover la asociatividad Meta 11.2: Auspiciar el incremento de la productividad laboral Meta 11.7: Aumentar la productividad agrícola Meta 11.11: Impulsar el acceso directo de las micro, pequeñas y medianas empresas a compras estatales Meta 11.12: Impulsar la investigación, ciencia y tecnología Meta 11.15: Promover el desarrollo económico local
5. ***Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.***	Meta 5.2: Avanzar sustancialmente en la solución de asuntos conflictivos y reducir los impactos del Plan Colombia – Disminuir en un 20% la pobreza por NBI para las provincias de la frontera norte Meta 5.4: Incrementar la balanza comercial entre los países de la región (especialmente la Comunidad Andina de Naciones) – Diversificar mercados para la exportación de productos ecuatorianos – Aumentar a 1,45 millones el número de visitantes extranjeros



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

	- Aumentar a 680.000 visitantes nacionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas Meta 8.1: Incrementar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios culturales que hacen parte del sistema nacional de cultura Meta 10.4: Aumentar el nivel de participación ciudadana en actividades públicas y cumplimiento de las cuotas - Aumentar en tres veces la participación de los emigrantes en elecciones nacionales populares - Impulsar la participación de mujeres en funciones directivas públicas

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 2

Decreto Ejecutivo No. 150

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que la Constitución Política de la República determina que es atribución del Presidente de la República establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento;

Que el inciso tercero del artículo 11 de la Carta Política dispone que el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo del 2002, se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias;

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 2181 de 29 de diciembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 435 de 11 de enero del 2007, se reforma el Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo de 2002;

Que el problema migratorio debe considerarse como política de Estado y es compromiso del Gobierno Nacional brindar apoyo a la solución del mismo;

Que le corresponde al Presidente de la República dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva;

Que existe la necesidad de crear una dependencia estatal dirigida por migrantes para atención y protección de la población migrante y todos los ecuatorianos en el exterior;

Que el Ministerio de Economía y Finanzas mediante oficio No. MEF-SGJ-2007-0645 de 16 de febrero del 2007, emite informe sobre la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI); y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren artículos 171, numeral 9 de la Constitución Política de la República, 11 letras g) y h) y 21 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

Decreta:

Art. 1.- Créase la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la misma que tendrá como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano.

Art. 2.- La Secretaría Nacional del Migrante funcionará como entidad adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero

propios, su labor la desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada y estará sometida al control de la Contraloría General del Estado.

Estará dirigida por un Secretario Nacional, que será su representante legal y tendrá rango de Ministro de Estado, y será nombrado por el Presidente de la República.

Art. 3.- La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), dentro del proceso de modernización que promueve el Estado contará con dos subsecretarías: una en la región Austral y otra en la región Litoral, que dependerán exclusivamente de la SENAMI, y se regirán bajo su presupuesto, previo dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas así como de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES).

Art. 4.- La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) actuará en los siguientes procesos:

Coordinar directamente con la Presidencia de la República, la ejecución de las políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; y,

Promover y coordinar de una manera oportuna con todos los actores e instituciones, ya sean estos públicos o privados, vinculados con el tema migratorio a nivel de país.

Art. 5.- Transfiérase a la Secretaría Nacional del Migrante, todos los valores en activos y pasivos que al momento se encuentren asignados al Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

La Secretaría Nacional del Migrante subrogará en todos sus derechos y obligaciones al Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias.

Art. 6.- El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá anualmente a la Secretaría Nacional del Migrante la asignación presupuestaria para el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, recursos que serán destinados exclusivamente a inversión o emergencia, conforme se determina en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo de 2002 y 2181, publicado en el Registro Oficial No. 435 de 11 de enero de 2007.

Art. 7.- Deróganse los artículos 7, 8 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo del 2002, de creación del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias.

Las competencias y obligaciones del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias las asume la Secretaría Nacional del Migrante.

Art. 8.- Suprímase el artículo 29 del Acuerdo No. 0125, publicado en el Registro Oficial No. 568 de 19 de abril del 2005, mediante el cual se creó en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior.

La Secretaría Nacional del Migrante conforme a sus necesidades incorporará a su nómina al personal no diplomático de la dependencia suprimida.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El Ministerio de Economía y Finanzas asignará las partidas presupuestarias para el funcionamiento de la Secretaría Nacional del Migrante.

SEGUNDA.- En el plazo de noventa días, la Secretaría Nacional del Migrante presentará para su aprobación la estructura orgánica de procesos.

Artículo Final.- De la ejecución de este decreto que entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de Economía y Finanzas.

Dado en la ciudad de Quito, a 1 de marzo del 2007.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 3

Registro Oficial 22 de 25-jun-2013

TRANSFORMA LA SECRETARIA MIGRANTE EN VICEMINISTERIO MOVILIDAD HUMANA

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 150, publicado en el Registro Oficial No. 39 de 12 de marzo de 2007, se creó la Secretaria Nacional del Migrante SENAMI;

Que es necesario organizar de manera óptima las entidades de la Función Ejecutiva, para adecuarlas a los actuales requerimientos funcionales; y,

En ejercicio de la facultad que le confieren los números 5 y 6 del Artículo 147 de la Constitución de la República, y las letras g) y h) del Artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Art. 1.- Transfórmese la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana e incorpóreselo en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, con todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían hasta antes de la expedición de este Decreto Ejecutivo.

Art. 2.- Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Art. 3.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Viceministerio de Movilidad Humana, deberá actuar de manera coordinada con los Consejos Nacionales para la Igualdad, a fin de garantizar la transversalización de las políticas públicas relacionadas con la temática de movilidad humana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de la República.

DISPOSICION GENERAL.- El Viceministro de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá plena capacidad y representación legal, para ejercer todas las actividades y acciones administrativas y judiciales necesarias y, de esta forma, asegurar la continuidad en la ejecución de los distintos programas y proyectos que se encontraban a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante, sin afectar su gestión durante la transición por un plazo máximo de 90 días. Estos programas y proyectos deberán ser evaluados, a efectos de determinar su eventual traspaso a otras entidades de la Función Ejecutiva, si corresponde.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Los servidores que vienen prestando sus servicios con nombramiento o con contrato de servicios ocasionales, se mantendrán en el Viceministerio de Movilidad Humana, conservando todos sus derechos establecidos en la ley.

En el plazo de 90 días, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana realizará un proceso de evaluación, selección y racionalización del talento humano, por lo que, de ser conveniente, suprimirá los puestos innecesarios, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento general, según corresponda.

SEGUNDA.- Las partidas presupuestarias y todos los bienes muebles e inmuebles, activos y pasivos, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales de la Secretaría Nacional del Migrante, pasarán a formar parte del patrimonio institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

TERCERA.- En el plazo de 90 días, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana implementará las acciones de carácter administrativo que se requieran, a fin de asegurar la correcta aplicación del nuevo modelo de gestión.

CUARTA.- Sustitúyase la letra e) del apartado denominado "Miembros Plenos", del Artículo 20 del Decreto Ejecutivo No. 726, publicado en Registro Oficial No. 433 de 25 de abril de 2011 , por el siguiente:

"e) Viceministerio de Movilidad Humana"

Este Decreto Ejecutivo, de cuya ejecución se encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 10 de junio de 2013.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

f.) Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Es fiel copia del original.- LO CERTIFICO.- Quito, 11 de junio de 2013.

f.) Dr. Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 4

ACTAS

COMUNIDAD ANDINA
SECRETARIA GENERAL

SG/FAM/I/ACTA

5 de septiembre de 2008

1.15.18

PRIMER FORO ANDINO DE MIGRACIONES

4 y 5 de septiembre de 2008

Quito - Ecuador

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ACTA

PRIMER FORO ANDINO DE MIGRACIONES

ACTA

PRIMER FORO ANDINO DE MIGRACIONES

El Primer Foro Andino de Migraciones se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, los días 4 y 5 de septiembre de 2008.

INAUGURACIÓN, PARTICIPANTES Y PRESIDENCIA DE LA REUNIÓN

En el acto de inauguración, estuvo a cargo del Secretario General de la Comunidad Andina, señor Freddy Ehlers, de la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, María Isabel Salvador y de la Ministra Lorena Escudero, de la Secretaría Nacional del Migrante de Ecuador.

La reunión contó con la participación de Delegaciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y de Chile como País Miembro Asociado.

Asimismo, participaron Subsecretarios y Directores de los Países Miembros encargados de atender los asuntos migratorios de sus nacionales en el exterior, Funcionarios de las Misiones Diplomáticas en Ecuador de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

La Presidencia de la reunión fue ejercida por la delegación ecuatoriana en su calidad de Presidencia Pro Témpore de la Comunidad Andina.

La Lista de Participantes figura en el **ANEXO A** de la presente Acta.

II

DESARROLLO DE LA REUNIÓN

AVANCES EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA EN MATERIA DE MIGRACIONES INTRA Y EXTRACOMUNITARIAS.

Expositor: Guido Mendoza, responsable del Programa de Migración y Trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Mencionó que el documento elaborado por la SGCAN busca recopilar los avances realizados en el marco andino en función a los mandatos del Acuerdo de Cartagena. El proceso andino de integración tiene entre sus objetivos centrales el establecimiento de un mercado común Latinoamericano y el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos de la subregión.

En estos 40 años de integración se ha avanzado en dos grandes frentes:

- La libre circulación de las personas en el espacio comunitario andino
- El esfuerzo de apoyar a ciudadano andino que migra hacia terceros países.

Al hablar de migración intracomunitaria también nos encontramos antes dos componentes: la migración temporal o de corta duración regulada por la Decisión 503 “Reconocimiento de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

documentos nacionales de identificación". Al amparo de dicha norma los nacionales de los Países Miembros pueden circular libremente con cualquiera de los documentos de identidad válidos y vigentes reconocidos en la referida norma, sin la necesidad de visado consular.

Asimismo, establece que el documento de identidad con el que se ingresó al País Miembro receptor deberá ser reconocido para todos los efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos.

De otro lado, a través de la Decisión 397 la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como documento uniforme de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros

También existe normativa comunitaria relacionada a migraciones intracomunitarias permanentes o de larga duración.

En ese ámbito, se han aprobado los llamados instrumentos sociolaborales, conformados por tres Decisiones:

La 545 Instrumento Andino de Migración Laboral, que contempla normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia, en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades.

La Decisión 583 Instrumento Andino de Seguridad Social, que busca garantizar la adecuada protección social de los emigrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales a través de la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, así como de la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ambas se encuentran pendientes de reglamentación para su plena aplicabilidad. Es importante destacar que hay un compromiso de impulsar el tema en el período de la actual Presidencia Pro Témpore.

La Decisión 584, mediante la cual se estableció el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo cuyo objeto es promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, ya se encuentra reglamentada y en aplicación en los Países Miembros.

Con respecto a las Migraciones Extracomunitarias, la acción comunitaria esta centrada a brindar la máximo protección y asistencia a ciudadanos andinos en territorio de terceros países.

Objetivos:

a. promover y proteger los derechos humanos de los nacionales de los Países Miembros que busquen emigrar hacia terceros países;
b. fortalecer el combate al tráfico de personas migrantes y la trata de personas;

c. promover y fortalecer la protección y asistencia a todo nacional de los Países Miembros en terceros países; y,
d. fomentar el desarrollo y la cohesión social en la subregión para desincentivar la emigración motivada por razones económico – sociales y con base en la creciente brecha de desarrollo entre países de origen y de destino.

En este trabajo puede tomarse como punto de partida, además, el documento de trabajo adelantado en años anteriores por la SGCAN sobre los Lineamientos de la Política Exterior Común de Migraciones de la Comunidad

En el año 2003 se dio un paso importante al aprobarse la Decisión 548, Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, la cual establece que todo nacional de un País Miembro de la Comunidad Andina, que se encuentre en el territorio de un tercer Estado en el que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro. La plena implementación de este instrumento aún está pendiente de completarse.

La propuesta de la Comunidad Andina en materia de migraciones extracomunitarias debería apuntar hacia el desarrollo de un diálogo comprehensivo con otros países o bloques de países que permita, a través de mecanismos concretos, tomar en cuenta debidamente los intereses andinos para hacer de las migraciones un factor de desarrollo.

En este contexto, se debería reactivar Comité Andino de Autoridades de Migración CAAM, así como el Subcomité de Autoridades de Migración Laboral.

De la consultoría realizada por el profesor Lelio Mármora se ha podido observar que hay gran convergencia entre las políticas relacionadas a las migraciones llevadas a cabo en los Países Miembros, lo cual facilitaría la labor en este campo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ya es momento de que el ciudadano andino se sienta ciudadano andino sujeto de derechos.

Terminada la intervención de la Secretaría General, la delegación del Perú señaló que es necesario priorizar y retomar temas de la agenda andina propiamente dicha como la reglamentación de las Decisiones 545 y 583, dos elementos indispensables para la buena marcha de esta temática. Igualmente se debe retomar la discusión de los Lineamientos de la Política Exterior Común de Migraciones, documento que si bien circulado en el año 2006 y trabajado por los Países Miembros, necesita actualizarse.

Asimismo, insistió en la urgencia de la reactivación del Comité Andino de Autoridades de Migración.

Por su parte, la Ministra de la Secretaría del Migrante de Ecuador manifestó que sin descuidar lo técnico han querido impulsar la decisión política que permita seguir avanzando en estos temas.

Esta declaración política es indispensable para seguir avanzando respecto a la política de protección a las personas migrantes y a la vez dar un nuevo impulso a los temas intra andinos.

Respeto a las intervenciones de Perú y Ecuador la SGCAN señaló que es cierto que existen retrasos sensibles en la aprobación de los instrumentos sociolaborales. Hay miles de ciudadanos andinos que no se pueden ver beneficiados de los derechos consagrados en la Decisión 545 por la falta de reglamentación. Estos instrumentos tienen como escenario natural de desarrollo el Convenio Simón Rodríguez que es un foro tripartito en el que participan los ministros de trabajo conjuntamente con los representantes de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos. Para que el mencionado Convenio entre en vigencia sólo falta la ratificación de Colombia. Sería importante que se concrete la ratificación pendiente para que el Convenio empiece a funcionar. Asimismo, el Comité Andino Autoridades de Migración también debería tener una participación activa en el tratamiento de esta materia.

PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO BASE DE TRABAJO QUE CONTIENE LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA MISIÓN SUBREGIONAL, ASI COMO LA PROPUESTA DE BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN ANDINO DE DESARROLLO HUMANO.

Presentación a cargo del consultor Lelio Mármora

En el marco de la consultoría se ha buscado recoger documentación respecto a las políticas y programas que los Países Miembros han venido desarrollando respecto al tratamiento de los migrantes andinos fuera de la región.

Se llevaron a cabo dos videoconferencias para ajustar el documento y, asimismo, se recogieron las observaciones de los Países Miembros en la misión subregional realizada en las dos últimas semanas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En los últimos años ha habido un aumento de las migraciones fuera de la de región, lo cual ha sido acompañado de un reconocimiento o valoración del migrante. Antes o no se le tomaba en cuenta o se le consideraba un traidor a la patria por salir de su territorio. A partir de este cambio se han venido construyendo políticas en las que el migrante ha sido reconocido como un sujeto de derecho con base en el principio del desarrollo humano de los migrantes. Sobre esta base se han desarrollado principios más específicos enmarcados en la "Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares", la cual ha sido ratificada por todos los países andinos a diferencia de lo que ocurre con los países desarrollados.

Dentro de este marco se pueden señalar 4 principios específicos que se pudo verificar en las visitas a los Países Miembros:

- Derecho a no tener que migrar por razones económicas no resueltas en su propio país. De un lado, hay una responsabilidad propia de los Países Miembros, y de otro una responsabilidad compartida porque en un mundo globalizado la brecha entre países en

desarrollo y desarrollados es cada vez es mayor, eso hace que se tenga que dejar el país de origen para vivir dignamente.

- Derecho a la libertad de migrar, establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero que se enfrenta a medidas restrictivas y de endurecimiento selectivo puesta de manifiesto con la Directiva del Retorno de la Unión Europea. En este sentido, los Países Miembros de la Comunidad Andina aplicando un criterio de coherencia deberían evitar tener medidas similares en sus legislaciones nacionales. En ese contexto, se debe dar un diálogo franco con los países que imponen medidas restrictivas.
- Criminalización de las migraciones. Se ha encontrado un intento de vincular a las migraciones con el terrorismo, narcotráfico y trata de migrantes. Si bien estos flagelos existen, ello no representa la totalidad de la migración. Es uno de los argumentos básicos para adoptar políticas de restricción por parte de países receptores de migración.
- Preocupación por la xenofobia, la discriminación y los abusos de autoridad en perjuicio de nacionales andinos en el exterior. Algunas de las medidas de endurecimiento de las políticas migratorias está vinculada al aumento de la xenofobia en los países receptores. La especulación electoral ha hecho que los países receptores profundicen estas políticas restrictivas.

Existe gran cantidad de programas que se vienen desarrollando en los Países Miembros para hacer frente a este problema y proteger a los migrantes, resaltando los siguientes:

Programas de vinculación para transferencia de conocimientos: Estos programas están vinculados a la preocupación de los países de la llamada "Fuga de cerebros". El costo de capacitación de sus emigrados implica para los países de origen una constante pérdida de recursos. Con estos programas se busca que estos recursos humanos que se pierden con la migración puedan ser recuperados para que aporten a su país de origen.

Programas de transferencias económicas: Estos programas están relacionados principalmente con las remesas aportadas por los migrantes. Cabe señalar que en el año 2006 las remesas recibidas desde el exterior por los Países Miembros de la Comunidad Andina han sido de US$ 9 mil millones de dólares. A partir de la evaluación de los montos de las remesas, se debe evaluar qué programas se pueden desarrollar para que las mismas puedan ser utilizadas en programas de inversión y desarrollo. Por el momento son utilizadas para fines de supervivencia de las familias que las reciben. Sin embargo, hay márgenes para que una parte de estos recursos se puedan canalizar en créditos para la compra de viviendas o emprendimientos empresariales.

Programas de retorno voluntario: Hay migrantes que quieren retornar pero no tienen la información de los canales que pueden utilizar para hacer efectivo este retorno. En este marco, cabe señalar que es más probable que la gente vuelva por la crisis económica en Europa y no por las medidas restrictivas. Ninguna medida restrictiva en algún país ha dado buenos resultados; lo que hace es incentivar la clandestinidad e irregularidad y la trata de migrantes crece al igual que la corrupción.

Programas de asistencia social al migrante: abarcan prestaciones en salud, educación y trabajo donde los migrantes pueden tener un espacio para su desarrollo. Frente al incremento de políticas

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de restricción y en algunos casos de rechazo a la migración por parte de algunos países receptores, los programas de asistencia al migrante cobran especial urgencia e importancia.

Programas de regulación de las migraciones: En la Comunidad Andina hay una larga experiencia en la materia. Como concepción el Instrumento Andino de Migración Laboral es un ejemplo. En la actualidad, estos programas se están llevando a cabo a través de convenios bilaterales que permiten una canalización de mano de obra migrante entre algunos países de la región y España.

A nivel de los programas la idea es conocer las experiencias de los Países Miembros, de modo que se posibilite el intercambio de información, complementación de acciones y la adopción de experiencias exitosas

PANEL CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS DELEGACIONES NACIONALES CON EL PROPÓSITO DE IDENTIFICAR ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO QUE CONTENGA LAS BASES DEL PLAN ANDINO DE DESARROLLO HUMANO DE LAS MIGRACIONES

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE PERÚ

El Gobierno peruano, teniendo en cuenta la profunda transformación ocurrida durante las últimas décadas en la composición y configuración de las comunidades peruanas en el exterior y en el marco de los objetivos permanentes de la promoción y protección de los derechos de los peruanos residentes en el extranjero creó, mediante Decreto Supremo Nº 059-2001-RE, la Subsecretaria de Comunidades Peruanas en el Exterior como órgano de línea del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos objetivos principales son la profundización de la protección al nacional y la atención prioritaria a las colectividades nacionales en el exterior, el fomento del desarrollo de sus vínculos sociales y culturales con el país, así como su contribución al desarrollo nacional.

Universidad de Alicante

La Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior comprende a la Dirección General de Derechos de los Peruanos en el Exterior y la Dirección General de Política Consular.

En el marco general de la nueva política consular, se establecieron las siguientes políticas o lineamientos, referidos a programas de protección, asistencia y vinculación en favor de los connacionales en el exterior:

1.- POLITICA DE PROTECCION LEGAL

Bajo el nuevo paradigma, la protección legal al nacional además de referirse a la protección de sus derechos legales conforme a la ley del Estado receptor; también busca desarrollar un "Sistema de Apoyo Legal al Connacional en el Exterior", que incluya tanto la acción directa del funcionario consular como la acción de un conjunto de entidades públicas y privadas, así como de profesionales competentes, involucradas con la defensa legal del migrante y del extranjero.

En ese sentido, se ha elaborado un **Directorio de Personas y Organizaciones que forman parte del Sistema de Ayuda Legal** en el Exterior para su consulta. Asimismo, si se acerca a la oficina consular se le prestará una asistencia legal primaria y se le orientará para resolver su problema.

Asimismo se ha suscrito un **Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú,** que tiene por objeto la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos en el exterior a través de la colaboración entre ambas instituciones en circunstancias en que los connacionales precisen de acción humanitaria y/o apoyo legal.

2.- POLITICA DE ASISTENCIA HUMANITARIA

1.- Directiva de asistencia humanitaria.- que permite la asignación de recursos para casos de repatriación de connacionales en casos de extrema urgencia y de restos mortales de compatriotas fallecidos de escasos recursos.

La presente Directiva está dirigida a cautelar y efectivizar la adecuada aplicación de las subvenciones económicas que han sido autorizadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Decreto Supremo Nº 108-2003-RE, publicado el 22 de setiembre del 2003, en el marco del "Programa de Asistencia Humanitaria", creado dentro del Presupuesto de dicho Ministerio, por la Resolución Ministerial Nº 0272-RE de fecha 24 de marzo del 2003.

La subvención económica está orientada a los peruanos que se encuentren en situación de indigencia o de necesidad extrema en el exterior, independientemente de su condición migratoria en el país receptor, sin discriminación por motivo de edad, sexo, raza o religión, la cual está sujeta a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, dentro de las asignaciones para cubrir los gastos de las Misiones peruanas en el exterior se ha implementado un fondo destinado al programa de asistencia legal y humanitaria, cuya administración y ejecución de los gastos es llevada a cabo por cada Misión.

2**.- Convenio entre la Cancillería y la empresa Air Comet S.A. de España** para la repatriación de restos mortales de connacionales fallecidos con un pago simbólico de 10 euros, dotación de 50 billetes aéreos al año para ser usados con fines humanitarios y transporte gratuito al Perú de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales.

3.- POLITICA DE APOYO A LA INSERCION PRODUCTIVA Y LEGAL EN LAS SOCIEDADES DE RECEPCION

1.- Derechos Humanos y Laborales de Trabajadores.- la Cancillería a través de coordinaciones y estrechos contactos con las partes involucradas apoya y monitorea que los referidos derechos de aquellos connacionales que realizan trabajos estacionales sean respetados, tales como en los casos de pastores ovejeros en Estados Unidos de América, guardias de seguridad en Irak y trabajadores en España, a través de un acuerdo de intermediación laboral pública (régimen contingente)

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.- Negociaciones y suscripción de diversos acuerdos regionales sobre regularización migratoria con diferentes países de la región.

3.- Negociaciones y suscripción de convenios sobre seguridad social con algunos países de la región, Europa y Asia.

4.- Incentivos Migratorios de Retorno.- El Estado peruano provee los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al Perú después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares o para iniciar otro ciclo de actividades económicas en territorio nacional.

Al respecto, la Ley 28182 también denominada **Ley de Incentivos Migratorios**, fue promulgada y entró en vigencia a la publicación de su reglamento mediante el D.S. 028-2005-EF del 1 de marzo de 2005.

5.- **Convenio entre Perú y la Organización Internacional para las Migraciones OIM**.- Se ha puesto a consideración de la OIM regional un proyecto de nota que modifica el Convenio de Cooperación entre el Perú y la OIM.

Con la modificación del citado Convenio se pretende incorporar nuevos objetivos de cooperación por parte de la OIM, relativos al impulso de proyectos de migración para el desarrollo, el retorno de personal calificado, la migración selectiva, la asistencia técnica y financiera para la ejecución de proyectos para el asesoramiento de expertos y voluntarios, la colaboración en proyectos de migración humanitaria a través del fortalecimiento de la vinculación de los peruanos en el exterior, la cooperación con los esfuerzos del Perú para prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de personas y al apoyo de programas de capacitación en el tema migratorio, entre otros.

4.- POLITICA DE PROMOCION DEL VÍNCULO CULTURAL Y NACIONAL

1.- Convenio interinstitucional de Educación a Distancia con el Liceo Naval Almirante Guise de 24 de agosto del 2006, mediante el cual se ofrece educación a distancia a todos los connacionales en edad escolar que viven en el extranjero.

Los peruanos residentes en el exterior tienen derecho a mantener su vínculo nacional, desarrollando sus referentes culturales y de ser el caso continuar con su educación básica de acuerdo a la currícula peruana que les permita un cabal conocimiento de la realidad social, historia y geografía del Perú. Bajo esta perspectiva, no se trata de desarrollar actividades culturales en el sentido de un servicio exterior tradicional, sino fundamentalmente de:

a.- Fomento y desarrollo del vínculo de arraigo con el Perú

b.- Continuación del programa educativo peruano

2.- Curso de Vinculación Nacional a Distancia.- Comprende el dictado de cursos no presenciales bajo el mismo sistema con el Liceo Naval Almirante Guise a tarifas sociales, inicialmente se dictan cursos referidos a nuestro acervo histórico – cultural y de la realidad nacional, dándose mayor solidez a la identidad de nuestros compatriotas en el exterior.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Mesa de Trabajo y de coordinación con la Defensoría del Pueblo, entidad con la que se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional el 19 de enero del 2004, referido a la defensa de los derechos fundamentales, protección, apoyo legal y asistencia humanitaria de los peruanos en el exterior.

4.- Acuerdo de alianza estratégica.- Se han establecido negociaciones para un acuerdo con el INTERBANK para favorecer la realización de Consulados itinerantes a aquellos lugares con presencia de connacionales donde no haya oficina consular peruana.

5.- Acuerdo de Cooperación Interinstitucional con la Universidad Privada Norbert Wienner.- Este acuerdo permitirá beneficiar a connacionales en el exterior o sus familiares directos que, por situaciones de precariedad no puedan asumir los costos de su formación superior, a través del otorgamiento de 15 becas semestrales integrales de estudio. Igualmente, permitirá la aplicación de tarifas corporativas para los familiares de migrantes que se encuentren en situación económica precaria y abrirá la posibilidad de cooperación académica a favor del Ministerio, así como la incorporación de funcionarios diplomáticos a la plana docente de dicha universidad con proyección a mantener y reforzar los vínculos de las comunidades peruanas en el exterior, así como llevado a cabo acciones de asistencia y ayuda legal y humanitaria a favor de los connacionales de escasos recursos.

6.- Día del Peruano en el Exterior.- Con la finalidad de reconocer a los connacionales que residen en el exterior se ha implementado el 18 de octubre como Día del Peruano en el exterior, cuyo acto principal es la premiación a aquellos connacionales que han destacado en sus labores con proyección a mantener y reforzar los vínculos de las comunidades peruanas en el exterior, así como llevado a cabo acciones de asistencia y ayuda legal y humanitaria a favor de los connacionales de escasos recursos.

Universitat d'Alacant

7.- Coordinaciones con en Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, para la implementación de Wawa Wasis (Casa del niño) en el exterior, consistente en un programa integral de asistencia y atención a menores de temprana edad conteniendo 4 componentes: seguridad alimentaria, estimulación temprana, capacitación de padres de familia y guardería infantil. Posibilidades en Santiago de Chile e Italia.

5.- POLITICA DE EJERCICIO DE LA CIUDADANIA Y LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR

1.- **Consejos de Consulta.-** Instancia asociativa representativa de la comunidad peruana residente en la jurisdicción de la oficina consular. Busca ser un espacio de diálogo y cooperación con esa oficina, apoyar las tareas de protección a los nacionales y procurar la mejor vinculación de los connacionales con la problemática peruana, entre otros fines.

Los referidos consejos realizan anualmente una Convención en donde se tratan diversos temas vinculados a nuestras comunidades peruanas en el exterior.

2.- **Derecho al voto en el exterior**.- En el marco del Acuerdo Interinstitucional con la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) se realizan coordinaciones para el ejercicio del voto del connacional en el exterior y permitirle de esta manera participar en los actos electorales para elegir al Presidente de la República, Congresistas y Parlamentarios peruanos al Parlamento Andino.

3.- **Organización de instituciones peruanas en el exterior**.- La Cancillería propicia la organización de instituciones peruanas en el exterior tales como los casos del Foro de Presidentes de Asociaciones Peruanas en Chile y la Federación de Instituciones Peruanas en España. Ello en el marco de una labor orientada a la "Asociatividad" de nuestros connacionales y su interacción con nuestros Consulados.

Asimismo, se viene promoviendo la creación de redes de apoyo interinstitucional para poder aprovechar de mejor forma el capital social de los migrantes peruanos.

6.- POLITICA DE VINCULACION DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR DESDE UNA PERSPECTIVA PRODUCTIVA

1.- **Programa de Remesas**.- A fin de propiciar la participación del sector bancario y afines en el ofrecimiento de mejores servicios para el envío seguro, rápido y a bajo costo de remesas de dinero por parte de los connacionales residentes en el exterior hacia sus familias en el Perú, se han desarrollado las siguientes iniciativas.

a.- **Convenio de Seguro de Remesas del exterior**.- elaborado por un conjunto de compañías de seguros y el sistema financiero nacional que se orienta a favor de las comunidades peruanas en el exterior y de sus familiares, ofreciendo coberturas a favor del remesante y de los beneficiarios en el Perú. En este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores cumplió con su rol de facilitador y difusor en el exterior.

b.- **Convenio de Microcréditos productivos**.- para beneficiarios de remesas suscrito el 18 de octubre del 2007 con diversas entidades financiera, Cajas Municipales y Rurales. Mediante dicho Convenio, las referidas instituciones financieras, tomando como base de evaluación el monto, continuidad y periodicidad en la recepción de las remesas registradas por los contratantes de los seguros de remesas, podrán otorgarles créditos preferentemente productivos para la constitución y/o desarrollo de microempresas en el Perú.

2.- Programas de ahorro y crédito hipotecario "Mi Vivienda" y "Techo Propio".- Cuya finalidad es canalizar el uso productivo de las remesas brindando un mejor acceso de los migrantes a los Fondos Mi Vivienda y Techo Propio para adquisición de vivienda a través de los créditos puestos a disposición para el efecto por las entidades bancarias nacionales. Asimismo, el Ministerio de Vivienda se ha sumado a esta iniciativa para facilitar el financiamiento de viviendas por los beneficiarios de remesas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Programa de Solidaridad con mi Provincia.- Tiene como objetivo captar donaciones de hasta US$ 3,000 de parte de asociaciones peruanas en el exterior que deseen colaborar con la puesta en marcha de microproyectos de impacto social en sus provincias de origen, contribuyendo al objetivo de lucha contra la pobreza en el marco de la diplomacia social.

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE BOLIVIA

El gobierno de Bolivia manifestó su apoyo a la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano siempre que responda a la realidad actual y sea aprobado por consenso por todos los países.

Respecto a los planes de vinculación y retorno manejados por el gobierno boliviano se informó que se realizan acciones de promoción cultural con el apoyo de embajadas y consulados de Bolivia a diversas manifestaciones culturales, gastronómicas, deportivas y sociales que refuerzan la vinculación de los bolivianos en el exterior con el país.

En cuanto a programas de regularización de flujos migratorios, la delgada de Bolivia manifestó que se viene negociando con España un Acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales, con el fin de regular de forma ordenada y coherente los flujos migratorios existentes entre ambos países. De igual forma se suscribieron Acuerdos de Regularización migratoria con Perú, Argentina y Brasil

En cuanto a políticas de protección al nacional en el exterior, Bolivia expuso las siguientes iniciativas:

Aprobación de Decreto Supremo 28709 que tiene el objetivo de facilitar la documentación en forma masiva a los migrantes bolivianos en Argentina, a través de una importante rebaja de aranceles consulares para lograr su regularización migratoria en el marco del programa Patria Grande. Gracias a la mencionada iniciativa se regularizaron 180 mil bolivianos en el territorio argentino.

Mediante la aprobación del Decreto Supremo 29277, de manera similar se rebajó los aranceles para la obtención de documentos personales para los ciudadanos bolivianos asentados en Brasil.

Otra acción que se encuentra en etapa de optimización es la agilidad en los trámites para lograr la repatriación de menores en situación de riesgo o abandono, así como la repatriación de fallecidos.

Respecto de la lucha contra la trata de personas, la delegada boliviana señaló que existe un procedimiento sencillo en casos de denuncias de trata y tráfico de personas, consistente en una intervención directa e inmediata del Cónsul, en coordinación con las autoridades policiales de su jurisdicción.

Sobre transparencia y optimización de servicios consulares se reportan mejoras sustantivas en los tiempos y procedimiento para la atención de tramitación.

También se está abriendo nuevos consulados para cubrir la situación de los migrantes bolivianos en dichas localidades.

Universidad de Alicante

La representante de Bolivia señaló que no cuentan en la actualidad con políticas sobre retorno.

La asistencia al nacional en el exterior se brinda a través de directrices a los consulados para que atiendan las necesidades individuales y de la colectividad de migrantes bolivianos en el exterior.

No tienen la cifra exacta de migrantes bolivianos en el exterior pero estarían bordeando el millón de personas. Se sabe que a partir del 2005 han aumentado las migraciones, y se encuentran mayoritariamente en Argentina, Brasil, Estados Unidos e Italia.

Sobre la estructura institucional para el manejo de esta temática, el eje se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se ramifica a través de sus servicios.

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE COLOMBIA

Las causas de la migración colombiana serían las siguientes:

- Posibles mejoras en materia laboral
- La migración como sinónimo de éxito personal
- La existencia de redes sociales establecidas
- Las características propias del lugar de destino
- Desastres naturales
- Demanda de mano de obra
- Las ofertas de programas en educación superior de diferentes países.
- Los profundos cambios políticos en los que ha estado inmerso Colombia

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Aproximadamente 3 millones 331 mil colombianos han migrado, siendo los principales destinos Estados Unidos, España, Venezuela y Ecuador.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia creó el Programa Colombia Nos Une especialmente para los colombianos en el exterior.

Los objetivos del programa son los siguientes:

- Promover el bienestar del migrante y su familia
- Vincularlo con su país de origen
- Hacerlo sujeto de políticas públicas

Respecto a los planes y programas en materia migratoria se expusieron los siguientes:

Plan Comunidad en el Exterior

Es una estrategia creada para fortalecer la comunidad colombiana en el exterior, y promover las asociaciones y equipos de trabajo que apoyen a los colombianos en el exterior, en coordinación con los consulados. Ello permite conocer las necesidades de las comunidades colombianas y establecer iniciativas para darles respuestas oportunas a nivel del gobierno central.

Se hacen talleres con las comunidades junto con los cónsules. Asisten aproximadamente 30 personas por taller. De cada comunidad se elige un líder y con sus inquietudes se derivan las mismas a las autoridades pertinentes.

Servicios prestados a los colombianos en el exterior:

- Educación: capacitación a los colombianos en el exterior
- Protección social: Busca disminuir la vulnerabilidad de los colombianos en el exterior en las áreas de migración laboral, pensiones y salud.
- Participación política: consistente en la sensibilización de las autoridades municipales y departamentales sobre su papel en la generación de políticas para la población migrante.
- Cultura: Promover los valores culturales y de identidad colombiana a fin de fortalecer los lazos con los connacionales en el exterior
- Participación económica: Apoyar la formulación de políticas que faciliten el envío de recursos al país y la canalización de éstos hacia ahorro e inversión

Programa Colombiano Seguro en el Exterior

Permite a los colombianos en el exterior cotizar sus pensiones a través de las oficinas de Western Union, con el fin de garantizar un retorno del migrante en condiciones óptimas.

Remesas

Colombia recibe 4,489 millones de dólares por este concepto. Los mayores receptores de remesas son el Valle del Cauca, el Eje Cafetero, Cundinamarca y Antioquia.

Con el fin de proponer opciones de inversión de las remesas se creó una Mesa de trabajo Interinstitucional conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proexport, Camacol, Fedelonjas y la OIM, entre otras. Desde el 2005, se han realizado 9 Ferias.

Las Ferias son un mecanismo apropiado para fomentar la inversión y el ahorro de las remesas de trabajadores que ingresan al país. La realización de Ferias Inmobiliarias responde a los deseos y necesidades de los colombianos que desean invertir en vivienda desde el exterior ya sea para su familias o pensando en un futuro retorno.

Programa Redescolombia

Consiste en una plataforma tecnológica que permite a sus usuarios establecer un escenario de interacción y comunicación a través de Internet para acercarse a otros colombianos en el exterior y en el país.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Su misión es promover vínculos para generar un sistema de redes sociales que contribuya al fortalecimiento del capital social entre los colombianos.

Marco Normativo para el diseño de la política migratoria

- Documento Visión Colombia 2019. Capitulo 6, Diseñar una Política Exterior acorde a un mundo en transformación. Meta 4. Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la Nación.

- Plan de Desarrollo 2006- 2010. 7.9. "el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos tanto en sus países de origen como en los de destino"
- Política Exterior Colombiana 2006-2010. Objetivo 5. Diseñar una Política Integral de Migraciones.
- Decreto 1239 de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país.

La delegada de Colombia señaló que se está diseñando una política integral migratoria que tiene como eje el reconocimiento bienestar de los colombianos en el exterior.

Lineamientos de la política integral migratoria

- La Política Integral Migratoria no puede basarse en casos paradigmáticos, debido a la diversidad de la cultura, historia, y demás factores sociales.
- Las migraciones son inestables, respondiendo a variedad de actores y factores que operan en los procesos migratorios.
- **Los migrantes son vulnerables**, por lo que requieren protección.
- Los grupos más vulnerables (mujeres, niños, ancianos, enfermos, quienes están vinculados a la prostitución, indígenas, afrodescendientes, campesinos), requieren más protección.
- Mercantilización del cuerpo del migrante, cerebro, brazos, sexos, vientres, **debe ser rechazada**.
- Política Exterior incluye política migratoria. Se deben optimizar los servicios consulares.
- La Política Integral Migratoria es un marco de análisis **basado en los derechos humanos**.
- Se debe rechazar el concepto de la migración no deseada.
- Impulsar la ampliación de las libertades con responsabilidad social es el medio para mejorar la calidad de vida.
- Ampliación de los márgenes de decisión de la movilidad (emigración y la inmigración de retorno) deben reforzar las libertades individuales.
- El asistencialismo se torna imposible de mantener por aumento de la demanda, degrada a las personas y genera dependencia.
- La inmigración de retorno debe tener información, respuesta coordinada y oportuna.
- Las ferias inmobiliarias deben contar con costos financieros y de los suelos justos.
- Se debería negociar beneficios para el Estado por participación de trabajadores colombianos en procesos productivos de otros países.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Se requiere medir el impacto de las remesas dentro del país, así como cuantificar el aporte productivo y cultural de nuestros connacionales en el exterior.
- Se requiere una transformación del servicio consular para mejorar la asistencia al migrante, así como para generar una mayor solidaridad y confianza entre nuestros connacionales.
- Se debe aplicar el principio de Coherencia: "dar a otro lo que reclamo para mí".
- Mejorar la información migratoria: género, edad, nivel de educación, origen, destino.
- Discutir en foros las percepciones sobre las migraciones y el contraste con datos confiables.
- Migración internacional con enfoque y gestión ordenada sobre base de beneficios mutuos.
- Dialogo internacional más activo y en bloque de países de origen y destino.
- Seguridad y migración no se excluyen. Fronteras seguras mediante control territorial, lucha contra las drogas, tráfico de armas, terrorismo.
- Migración en la frontera debe estar sometida a seguridad humana.
- Desarrollar política de vecindad (desarrollar los acuerdos en el marco de la Comunidad Andina).
- Desborde de la capacidad de respuesta en el Ministerio de Relaciones Exteriores debe resolverse.
- Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores promover la adopción de la Política Integral Migratoria y activar su aplicación.
- Se sugirió crear un Viceministerio de Migraciones. Dirección Información-Análisis; Dirección Migratoria; Dirección política Intersectorial Migratoria, Dirección de Integración Fronteriza;
- Asegurar la participación de los migrantes en los procesos.
- Proyectar al exterior la acción política de dicho Viceministerio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

<u>Función de la cancillería en el marco de la política migratoria colombiana</u>:

Se encuentra a cargo de la Dirección de Asuntos Consulares y de la Coordinación de Asistencia a colombianos en el Exterior.

Actualmente existen 93 consulados colombianos y normalmente se trasladan consulados móviles para atender requerimientos de migrantes en localidades alejadas. Se quiere fortalecer y optimizar el proceso creación de más consulados, así como fortalecer su planta de personal.

Dentro de los consulados se brindan servicios para facilitar los trámites a los colombianos en el exterior. Se pueden expedir pasaportes en media hora, en algunos consulados el record judicial se otorga previa verificación de los antecedentes que se hace por la red, también se realizan trámites de supervivencia o certificados, documentos de identidad, defunción, matrimonio y nacimiento.

Se ha implementado un call center para que los colombianos en el exterior puedan llamar gratis y ser informados de los servicios que se les puede brindar.

Por otro lado, en el congreso colombiano hay un representante de los colombianos en el exterior, que es una circunscripción especial para la Cámara Baja.

Otro servicio ofrecido es la asesoría jurídica y social. Se pueden contratar asesores jurídicos y sociales para que esos profesionales presten servicios bajo ciertos parámetros determinados por ley. Se cuenta con 51 asesores jurídicos y 20 asesores sociales. Los asesores jurídicos no representan legalmente a los detenidos sino que observan el respeto del debido proceso y los DDHH.

Se está estudiando un fondo de asistencia a ciudadanos en el exterior en casos de emergencia para repatriaciones, para apoyo a menores en abandono y otros casos de calamidad o urgencia personal o familiar.

Se ha hecho un gran trabajo para luchar contra la trata de personas, a través de la prevención de la trata, asistencia a la víctima y la judicialización a las banda criminales. Esta labor está coordinada por el Ministerio del Interior y Justicia.

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE ECUADOR

Se creó la primera Secretaría con rango de ministerio con mandato exclusivo para temas migratorios. Ecuador ha optado por una política migratoria humanística que consagra el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones

Este Plan, construido participativamente con los actores en torno al hecho migratorio, se basa en la centralidad del ser humano y pretende establecer mecanismos de coordinación entre las políticas públicas con el objeto de dignificar el proceso migratorio y garantizar a toda persona el disfrute de sus derechos y su participación efectiva en las sociedades de origen y destino.

El Plan avanza sobre un presupuesto fundamental: el Ecuador no acepta la existencia de seres humanos ilegales y reivindica por tanto el derecho a:

- A emigrar: a la movilidad humana como opción libre, informada y segura.
- A ser acogido en la sociedad de destino: derecho a la participación activa e interculturalidad (ciudadanía universal)
- A quedarse: derecho al desarrollo humano.
- A volver: que es el derecho al retorno voluntario, digno y sostenible.

Programas:

Plan bienvenidos a casa retorno voluntario, digno y sostenible

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Se basa en un retorno que no implica necesariamente el regreso físico, sino de forma más general, la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, económicas de estos millones de compatriotas, que de forma espontánea vienen contribuyendo con su esfuerzo al progreso de nuestra sociedad. El retorno puede ser económico, intelectual, y además físico de manera permanente

Programa Vínculos

Busca consolidar y mejorar los espacios y mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, con su comunidad, con sus organizaciones y con su país.

Facilidades otorgadas:

- Plataforma virtual www.migranteecuatoriano.gov.ec: Herramientas y servicios virtuales disponibles para la red social, cuenta con información de la SENAMI y sus programas, así como también información relacionada con el tema migratorio.
- Representaciones de la SENAMI en el exterior (Milán y Caracas): Son oficinas en países de destino, que acercan la atención del Estado a las personas ecuatorianas en el exterior, para velar por el respeto a sus derechos y brindarles protección.
- Casas ecuatorianas en el exterior (New York y Madrid):Es un espacio que contribuye al fortalecimiento de la identidad nacional, de los vínculos entre ecuatorianos/as, fomentando la solidaridad y fraternidad. Es una administración de proximidad que brinda un acompañamiento integral
- Redes: Busca el fortalecimiento de asociaciones, formación de líderes y redes de actores vinculados al hecho migratorio.
- Ecuador mírame con otros ojos: Campaña de comunicación orientada a la sensibilización sobre el hecho migratorio en el litoral ecuatoriano.

- SENAMI móvil - caravanas culturales: Estrategia cultural para sensibilizar sobre el proceso migratorio y su dignificación.
- Recuperación de talentos: Intercambio y transferencia de experiencias y saberes entre ecuatorianas y ecuatorianos en el país y en el exterior: artesanos, estudiantes, profesionales y artistas

Programa El Cucayo

Pretende incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes deseen realizar en el Ecuador.

Facilidades otorgadas:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

- Fondo de incentivos productivos “el cucayo”: Provisión de capital semilla para el emprendimiento de negocios, junto con el asesoramiento técnico especializado. Es un fondo concursable de hasta USD 15.000 para proyectos individuales y/o familiares y hasta USD 50.000 para proyectos asociativos.
- Convenios con la banca pública: Con la corporación financiera nacional y con el banco nacional de fomento, para asegurar líneas y facilidades de acceso a crédito para las personas migrantes con iniciativas productivas.
- Embajadores turísticos: Proyectos turísticos para el desarrollo local con capacitación y créditos.
- Apoyo a artesanos: Convenio con la junta nacional de defensa del artesano brinda titulación, capacitación, asesoramiento, intercambio de experiencias mutuas para personas migrantes de la rama artesanal.
- Banco del migrante: Entidad financiera que ofrece servicios especializados para personas migrantes y sus familias. Esta iniciativa entrará en operación próximamente.

Programa Volver a Casa

Busca facilitar el derecho a un regreso digno. Promueve una serie de facilidades y medidas que contribuirán a la disminución progresiva de las trabas económicas y legales para realizar el proyecto de retorno, así como un paquete de medidas de ayuda a la reinserción socio-laboral.

Facilidades otorgadas:

- Menaje de casa más auto y equipo de trabajo a cero aranceles
- Plan interinstitucional de acogida de personas en situación de retorno: Destinado a brindar atención y acogida a personas retornadas voluntariamente o por motivos de fuerza mayor (deportados y vulnereables): acogida y traslado; opción para inscribirse y formar parte del plan bienvenid@s a casa y sus productos; y derivación de casos a otros programas del gobierno.
- Opción de participar en el concurso de méritos y oposición para el magisterio
- Opción de participar en el concurso de méritos y oposición para salud
- Brigadas móviles de cedulación
- Bono de la vivienda: Bono conformado con aportes del MIDUVI y de constructores privados para apoyar la construcción de casas o su mejoramiento con carácter productivo, destinado a beneficiarios emigrantes o a sus familiares.
- Incentivos tributarios: exoneración de impuestos prediales destinado a personas migrantes que regresen en municipios específicos.

Luego de una ronda de preguntas la delegación de Ecuador realizó las siguientes aclaraciones:

Las Casas Ecuatorianas en el exterior no compiten con los consulados, ven la parte más humana que los consulados no puede abarcar. Brindan orientación legal sobre su situación migratoria, acerca de contratos de carácter civil o legal, orientación para atenciones en salud. En cuanto a educación se orienta para que los migrantes lleven a sus hijos al colegio en el país de establecimiento. También manejan una bolsa de trabajo. Las casas trabajan como extensión de los consulados y son administradas por funcionarios adjuntos de la embajada que tienen estatus diplomático.

Existen también Casas del Migrante ubicadas en Ecuador en las provincias de donde salen los principales flujos migratorios, para atender a los familiares de los migrantes.

En cuanto a la participación de las asociaciones de migrantes en estas Casas, tanto las establecidas en el exterior como las existentes en el país, es conveniente que el gobierno ecuatoriano mantenga la dirección y lineamientos del manejo de las mismas con miras a que la política migratoria de Estado y sus acciones no experimenten desvíos y, antes bien, se consolide.

El delegado ecuatoriano anunció que el 19 de septiembre se va a inaugurar el consulado virtual, en algunas ciudades con la expectativa de ampliar a todos los consulados. Se quiere facilitar la vida del migrante. Consiste en una página web en la que se puede encontrar la información mas completa sobre el consulado y los servicios que presta, los requisitos para acceder a esos servicios y permite sacar un turno de atención.

En el caso de pasaportes que estén finiquitando, se llevan adelante negociaciones para que el migrante no tenga que regresar al consulado sino que lo reciba en su domicilio.

Además del consulado virtual, próximamente se va implementar un call center gratuito.

INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN DE CHILE

En el año 2003 y 2004 se desarrolló el primer registro de los chilenos residentes en el exterior. Se estima que la población de chilenos en el exterior bordea el millón de personas. El primer destino es Argentina, luego Estados Unidos, Suecia, Canadá y Australia.

Los nacionales de Perú, Argentina, Bolivia, Ecuador Colombia y Venezuela constituyen el principal grupo de migrantes residentes en Chile.

Los lineamientos sobre los que se ha estructurado la política pública de nacionales residentes en el exterior son los siguientes:

- La persona del migrante como sujeto y destinatario de las políticas públicas de los Estados.
- El aporte de la diáspora migrante al desarrollo de los países de origen y de destino.
- La información sobre la situación de los migrantes residentes en el exterior.
- La ínter institucionalidad e interdisciplinariedad para el abordaje de las necesidades de los migrantes residentes en el exterior.
- El rol de las organizaciones de migrantes en la formulación de políticas. En Chile se encuentran registradas cerca de 800 organizaciones de migrantes culturales, políticas y religiosas principalmente.
- El rol de la mujer en los procesos migratorios. Las mujeres constituyen la mitad de la migración chilena en el exterior.
- El aporte de los organismos internacionales es de gran relevancia en temas de cooperación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Resulta un tema pendiente en Chile, el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de los residentes en el exterior. No ha sido posible legislar para posibilitar el ejercicio del derecho de sufragio para los chilenos y chilenas residentes fuera del país.

Por otro lado, el delegado chileno planteó algunas iniciativas para la vinculación:

- Información: a pesar de tener un registro de los chilenos en el exterior, este no es suficiente y se requiere procesar los datos respecto a la situación socioeconómica, cultural y política de los migrantes nacionales residentes en el exterior.
- Institucionalidad: atención, asistencia y vinculación con los nacionales residentes en el exterior. Chile cuenta con una red importante de consulados alrededor del mundo.
- Aporte de los migrantes residentes en el exterior: no tienen gran flujo de remesas, los datos son escasos. Pero sí hay gran aporte en aspectos tecnológicos, científicos, educativos, económicos. No se dan remesas porque la migración es antigua. Las remesas se dan principalmente en migraciones recientes.
- Formación y capacitación de funcionarios y agentes del estado en la formulación e implementación de políticas públicas para la vinculación y asistencia de los nacionales residentes en el exterior.
- Acuerdos regionales y bilaterales de carácter social, educacional, cultural y económico dirigido a la atención y asistencia de los migrantes.

En cuanto a los Principios Generales de las Políticas y Programa de apoyo a los chilenos en el exterior, se mencionaron los siguientes:

- Principio de no-discriminación en el ejercicio de los derechos del ciudadano.
- Velar por la defensa de los derechos humanos y sociales de los connacionales y la reparación de éstos cuando han sido afectados, sin condicionarla a su lugar de residencia o tiempo de ocurrencia.
- Inclusión social de la comunidad chilena residente en el exterior al quehacer del país y a su proyecto de desarrollo.
- Fortalecer la identificación y pertenencia a la realidad del Chile del siglo XXI.
- Para el ejercicio de estas labores hay dos áreas: Vinculación y desarrollo, que impulsa el comité interministerial formado por subsecretarios de los ministerios que los constituyen. Coordina el ministerio de relaciones exteriores

El delegado chileno procedió a exponer principalmente los siguientes Programas y Proyectos:

Programa Info Bus: Se desarrolla principalmente en Argentina. Se brindan todos los servicios públicos (registro civil menos pasaporte, vivienda, atención de salud, asuntos menores, acceso a programas sociales, programas de reparación en derechos humanos, etc.) coordinados por los cónsules. Los servicios públicos atienden directamente a los migrantes.

Revisitando Chile: La gran parte de los migrantes salieron hace más de 30 años especialmente a Argentina. Ahora se les está trayendo de visita a sus pueblos de origen. No tiene ningún costo para ellos.

Talleres para líderes: Formación de cuadros dirigenciales, en temas relacionados a formulación de proyectos, asociatividad, medios de comunicación.

Fondos concursables: Busca potenciar la participación de organizaciones y/o asociaciones de chilenos en el exterior en la promoción de identidad, cultura y fortalecimiento de la a asociatividad. Todas las entidades que cuentan con fondos concursables han abierto la posibilidad a la participación de chilenos en el exterior.

En cuanto a las comunicaciones tienen una Carta Informativa que se edita todos los meses y se envía por valija diplomática a todos los consulados. Esta Carta es editada por la cancillería

También cuentan con una página web www.chilesomostodos.gov.cl que es más visitada en Chile que en el exterior.

Como forma de difusión hay un espacio de 10min en la señal de TVN que difunde la actividad de los chilenos en el exterior.

En el ámbito de la política migratoria, desde el año 90 a la fecha la política migratoria ha sido propensa a la regularización de los migrantes y en la promoción de los derechos humanos de los migrantes.

Sobre la directiva de retorno la posición de Chile fue la de lamentar y rechazarla. En ese sentido, reiteran que la política de acogida y la propensión a la regularización debería ser la vía para el tratamiento de las migraciones en los países receptores.

Finalmente el delegado chileno mencionó que se podría abordar la Directiva de Retorno recalcando la reciprocidad histórica y desarrollando el principio de la responsabilidad compartida.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PANEL PARA LA ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE PERMITAN LA ELABORACIÓN DE UN DOCUMENTO CONTENIENDO LAS BASES DEL PLAN ANDINO DE DESARROLLO HUMANO DE LAS MIGRACIONES

A cargo del consultor Lelio Mármora

El consultor procedió a proponer algunos puntos que se incluirán en el documento base.

Cuestiones instrumentales:

- La importancia de avanzar en políticas integrales de migración.
- Necesidad de adecuar las normativas. Hay un retraso en las normativas respecto a la acción. En especial las normativas relacionadas a los trabajadores migrantes y sus familias.
- Gestión interinstitucional. Las políticas migratorias son transversales. Este tipo de gestión no es fácil pero se está avanzando. Se está tomando como una política de Estado.

- Interrelación con la sociedad civil, en especial con las asociaciones de migrantes, siendo selectivos.
- Necesidad de una capacitación permanente a agentes gubernamentales y no gubernamentales, así como a los líderes migrantes y asociaciones de migrantes.
- Conectividad, a través de los portales como instrumento de interacción con los migrantes en el exterior.
- Falta mayor información sobre la cantidad de migrantes.
- Falta información sobre las características y distribución de la migración y quién quiere retornar y quién no, dependiendo de esos factores se deben formular los programas de retorno.
- Falta de información sobre el costo beneficio de las migraciones. El tema de las remesas se ha visto como el único beneficio de las migraciones., pero no hay un análisis del costo de los recursos humanos calificados que es mayor que las remesas recibidas. Saber si las remesas son todas remesas. Entre 2000 y 2004 se duplicó la migración pero las remesas se quintuplicaron.
- Sensibilización a los migrantes, a los gobiernos y a los medios de comunicación y a los académicos.
- Fortalecimiento institucional. Los programas planteados muchas veces están lejos de los recursos con los que se cuenta en cuanto a infraestructura, recursos humanos y económicos. Estos programas se pueden encontrar con un cuello de botella en el futuro.
- Armonización de las políticas a nivel de la comunidad andina. Hay varios puntos en los que ya se puede empezar a trabajar.

III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
DEL I FORO ANDINO DE MIGRACIONES

Los Países Miembros de la Comunidad Andina y Chile en su condición de País Miembro Asociado, en el marco de las discusiones e intercambio de buenas prácticas sobre la gestión migratoria planteadas durante el Primer Foro Andino de Migraciones, acordaron aprobar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Los/las delegados/as identificaron que el tema migratorio es de corte transversal, y en ese marco se evidenció que los Países Miembros de la Comunidad Andina así como Chile en su calidad de País Miembro Asociado están impulsando políticas de Estado convergentes para tratar el hecho migratorio, lo cual nos presenta una posibilidad privilegiada de impulsar este asunto en el marco comunitario andino.

   De igual forma, los países concluyeron que existe una deficiencia, a nivel nacional y comunitario, en la información cuantitativa y cualitativa en cuanto a los flujos migratorios intra y extra comunitarios, los beneficios de los procesos migratorios y los aportes de las personas migrantes al desarrollo humano en los países de origen y de destino. Por tanto, existe la necesidad de fortalecer las estructuras institucionales nacionales y generar espacios en el ámbito comunitario andino, con el fin que los programas y planes puedan

ser instrumentalizados de forma idónea con mayor impacto. Además, se concluyó la importancia de incentivar a nivel nacional la capacitación permanente a agentes gubernamentales y no gubernamentales, la promoción de programas de sensibilización a las instancias gubernamentales, gobiernos locales, medios de comunicación y académicos.

2. Las políticas migratorias que los Países Andinos han implementado convergen en tres principios fundamentales: *el ser humano es el centro de la generación de políticas nacionales y regionales*, reconociendo a la persona migrante como sujeto de derechos con base en el principio del desarrollo humano; *la importancia de interpretar el tema migratorio desde un punto de vista de los derechos humanos*, en contraposición a las máximas de seguridad y control fronterizo; y *el derecho a la libre movilidad*, en el marco de los siguientes derechos: el derecho a no tener que migrar por razones económicas no resueltas en su propio país; el derecho a la libertad de migrar en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos así como de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias; la descriminalización de las migraciones; y, la necesidad de enfrentar las políticas restrictivas de los países de acogida ante la xenofobia, la discriminación y los abusos de autoridad en perjuicio de nacionales andinos en el exterior.

   En ese sentido, los/las delegados/as reconocen el importante avance que los países andinos han tenido en esta materia, a través de sus programas y planes específicos de asistencia y protección, y la necesidad de actualizar sus legislaciones nacionales por evidenciar realidades pasadas, contraponiéndose a los adelantos que se muestran en la práctica. De igual forma acordaron la necesidad de complementar sus iniciativas y consolidar una posición conjunta para enfrentar las restricciones en algunos países de acogida, especialmente en el nuevo contexto creado por la reciente aprobación de la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea.

3. En el ámbito del proceso de integración andino, y en vista que existe normativa de gran valor que reconoce los derechos de los trabajadores migrantes en el espacio intracomunitario, se hace necesario avanzar en la reglamentación de las Decisiones 548 Asistencia Consular, 545 Instrumento Andino de Migración Laboral, y 583 Instrumento Andino de Seguridad Social, con el objetivo de lograr su plena operatividad. Igualmente, subrayan la importancia de lograr en el más breve plazo la entrada en vigencia del Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez, como foro idóneo que permita la discusión e impulso de estos temas al más alto nivel en nuestros países. Al mismo tiempo, los/las delegados/as concluyen que es fundamental reactivar la discusión sobre los "Lineamientos de la Política Exterior Común Andina en materia de Migraciones", reconociendo como documento base el texto adelantado por la Secretaría General de la Comunidad Andina en el año 2006.

   En este contexto comunitario, se recomienda también la reactivación del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), así como del Subcomité Andino de Autoridades de Migración Laboral (CAAMLaboral) con el fin de abordar prioritariamente estos asuntos en el marco del Sistema Andino de Integración. Algunos de los puntos en los que se

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

recomienda empezar a trabajar son los siguientes: plataformas virtuales de atención e información; programas de retorno; acercamientos con las comunidades andinas en el exterior; y la consolidación de una posición conjunta para foros internacionales.

4. Los/las delegados/as reconocen que existen grandes coincidencias en los planes y programas que cada País Miembro de la Comunidad Andina así como de Chile en su calidad de País Miembro Asociado llevan a cabo en materia de vinculación con sus comunidades en el exterior, programas de transferencia económicas, retorno voluntario, asistencia social a las personas migrantes, y regularización de las migraciones. En ese sentido, los/las delegados/as reconocen que el intercambio de experiencias que se ha llevado a cabo en el presente Foro ha sido fundamental para posibilitar la adopción de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, en el que los países acuerdan trabajar conjuntamente a futuro.

5. Los/las delegados/as acuerdan que el I Foro Andino de Migraciones, a través de la Presidencia Pro-Témpore, presentará los resultados de esta reunión, particularmente la Declaración de Quito, en los foros regionales y globales. De igual forma, la Presidencia procurará la adhesión de los países sudamericanos a esta Declaración.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 5

IX CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES
Quito, Ecuador, 21 y 22 de Septiembre de 2009

DECLARACIÓN DE QUITO

Los Representantes de la República Argentina, del Estado Plurinacional de Bolivia, de la República Federativa de Brasil, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República del Ecuador, de la República del Paraguay, de la República del Perú, de la República Oriental del Uruguay, y de la República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la Novena Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, realizada los días 21 y 22 de septiembre de 2009, en la ciudad de Quito, República del Ecuador, y comprometidos con la integración regional,

CONSIDERAMOS que al cumplirse los doscientos años del inicio del proceso que llevaron a cabo nuestros próceres, a través del cual los pueblos de Latinoamérica alcanzaron su independencia política, es imprescindible reafirmar la decisión de sus gobiernos de continuar en la búsqueda de un desarrollo que permita a los ciudadanos de los pueblos sudamericanos alcanzar su plena independencia económica y concebir, por lo tanto, a la migración o a la permanencia en su país de origen como una alternativa real, libre, voluntaria y digna.

ENFATIZANDO su convicción de que el ser humano debe constituirse en el centro de las políticas y programas migratorios, desde un enfoque de desarrollo humano; y reconociendo el derecho a la libre movilidad de la persona migrante.

CONSIDERANDO que la migración posee dimensiones y ámbitos multifacéticos y que demanda de un tratamiento multidisciplinario e interestatal debido a los actores involucrados -personas y gobiernos- lo que conlleva generar nuevos instrumentos, metodologías y ámbitos de gestión.

REITERANDO su adhesión a los principios consagrados en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Durban, Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

TENIENDO presente los lineamientos y compromisos asumidos en las Declaraciones anteriores de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

CONSIDERANDO el aporte permanente de las personas migrantes y de sus familias al desarrollo de los países y comunidades de origen y destino, lo que se ve favorecido por la residencia regular.

REAFIRMANDO la importancia de la libre movilidad de las personas como un hecho consustancial al ser humano, que constituye un factor clave del desarrollo de la humanidad y que, particularmente, en Sudamérica, ha sido y es un elemento que determina los procesos históricos de los Estados y sus realidades actuales.

TENIENDO presente los procesos de integración de los países de la región y los avances alcanzados en materia de libre movilidad y residencia de las personas.

CONSIDERANDO que la Unión de Naciones Suramericanas tiene como uno de sus objetivos principales "la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana"

CONSIDERANDO que, para la construcción de una ciudadanía sudamericana, es necesario profundizar en una estrategia de cooperación Sur-Sur que, siguiendo lo establecido en la Declaración Presidencial de la

Tercera Reunión de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR en agosto de 2009, promueva la ejecución de acciones y proyectos de cooperación técnica, buscando una mayor integración económica, social, cultural y política entre los estados miembros en beneficio de las personas migrantes y sus familias.

REAFIRMANDO la importancia de promover y proteger los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familiares, sin discriminación de ninguna naturaleza, en especial las que pudiesen derivarse de su origen, nacionalidad, situación administrativa migratoria o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de tales derechos y las libertades de toda persona en condiciones de igualdad.

CONSCIENTES de la relevancia cada vez mayor que el tema migratorio tiene en la agenda internacional, especialmente para los Estados de la región y preocupados por el endurecimiento de las políticas migratorias por parte de ciertos países de tránsito y destino agravado en el actual contexto mundial de crisis económica.

SUBRAYANDO el impacto que tiene la crisis económica global en el aumento del desempleo y en la precarización de la situación social de los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familias.

DESTACANDO la decisión de nuestros países de construir y consolidar una posición común en materia migratoria en los foros internacionales

DECLARAMOS:

1. La importancia de avanzar a través del diálogo multilateral, hacia la conformación de un espacio regional que implique una libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena que permita impulsar la ciudadanía sudamericana.

2. Nuestra voluntad de avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales de las personas migrantes, garantizándolos y promoviéndolos a nivel regional.

3. Nuestra intención de contribuir activamente a la promoción de las capacidades de nuestros emigrantes como actores políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo humano en las sociedades de origen y destino.

4. Nuestra voluntad de garantizar el respeto a las diversidades e impulsar procesos de interculturalidad al interior de nuestros países, así como promover, a través del diálogo multilateral, el establecimiento de políticas y programas de integración de nuestras personas migrantes en los países de destino

5. Nuestra voluntad de garantizar a las personas migrantes a lo interno de nuestra región el disfrute de los mismos derechos que perseguimos para nuestros ciudadanos en los países de tránsito y destino a lo externo de la región en aras del principio de coherencia, igualdad y no discriminación.

6. Instar a los países receptores de la migración a adecuar sus políticas, normas y prácticas de acuerdo a los estándares internacionales en especial del derecho internacional de los Derechos Humanos, así como a impulsar procesos de regularización de las personas migrantes y la plena integración de las mismas.

7. Exhortar a los Estados Miembros a tomar en consideración en la adecuación de su normativa interna los principios y lineamientos de la CSM y los objetivos de política regional perseguidos.

8. Nuestra decisión de sostener una posición regional común en materia migratoria en armonía con la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la CSM.

9. Solicitar a los países de destino de fuera de la región la formulación e implementación de programas permanentes de regularización para personas en condición irregular y/o indocumentadas.

10. Que el endurecimiento de las políticas inmigratorias en los países de destino y tránsito de las actuales migraciones internacionales, no sólo vulneran los derechos fundamentales de las personas migrantes sino que, además, estimulan formas de migración irregular, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

11. Expresar su preocupación por la dirección que está tomando la Política Europea Común en materia migratoria, así como las normas comunitarias que derivan de la misma -Directiva de Retorno y conexas y otras tales como medidas de tránsito aeroportuario-, caracterizadas por la criminalización de los migrantes, personas que por su propia condición de movilidad son particularmente vulnerables.

12. Expresar su desacuerdo por la aprobación de la Ley sobre Seguridad italiana que tipifica a la inmigración irregular como un delito, establece sanciones y vincula la inmigración irregular con la seguridad pública y, consecuentemente, el inmigrante es considerado como una amenaza, sujeto de persecución y sanción.

13. Subrayar nuestra preocupación por la imposición por parte del Gobierno de Francia de un doble visado para algunos países de la región, mediante la exigencia de una visa de transito aeroportuaria en adición a la visa Schengen, lo que constituye una flagrante medida discriminatoria.

14. Observar con gran interés la iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América de llevar a cabo una reforma migratoria integral que esperamos permita la regularización administrativa de personas indocumentadas, como paso fundamental para una plena y efectiva integración.

15. La necesidad de intensificar la lucha contra la intolerancia, xenofobia, racismo y toda forma de discriminación; así como nuestro rechazo a la criminalización de las personas migrantes, el abuso de autoridad, prácticas de persecución, detención y deportación arbitrarias que se vienen instalando en algunos de los países receptores de las migraciones internacionales.

16. Exigimos a los países de recepción que en la actual situación de crisis los migrantes no sean considerados como variables de ajuste económico, y que los trabajadores y trabajadoras migrantes reciban igualdad de trato laboral y en el acceso para ellos y sus familias a las políticas y programas sociales de los países de recepción.

17. Acoger lo establecido en el párrafo 25 de la Declaración de Quito de 2009 de la Unión de Naciones Suramericanas, en el que se establece la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación entre ese mecanismo de integración y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, a los fines de articular los espacios de concertación y construir un enfoque común regional que facilite la circulación de personas con miras a la construcción de la ciudadanía suramericana.

    Reconocemos a su vez, los avances alcanzados en los Foros especializados subregionales de migración en el marco de la COMUNIDAD ANDINA y MERCOSUR.

18. Se observan con interés los avances en políticas de algunos gobiernos de la región en materia de retorno voluntario y bienvenida a nuestras personas migrantes enmarcados en la necesaria construcción de una política de Estado en materia migratoria.

19. Expresar su satisfacción por los avances logrados en la implementación del Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social, e instar a los países que aún no lo han realizado agilizar la firma, ratificación y depósito del convenio.

20. Recibir con beneplácito la realización de la Segunda Reunión del Foro Iberomericano sobre Migración y Desarrollo en el Salvador en 2010, según lo dispuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno en su XVIII Cumbre Iberoamericana.

21. En ese sentido, agradecer a la República de Paraguay la realización del I Foro Regional de Repatriación, Migración y Derechos Humanos, que permitió intercambiar experiencias en materia migratoria y, al mismo tiempo, propiciar la realización del II Foro Regional, en el primer trimestre del 2010.

En virtud de lo cual nos **COMPROMETEMOS**:

a. Analizar la propuesta de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones y de una Red Sudamericana de Cooperación Migratoria en la próxima sesión intersesional de la Conferencia, que haga efectiva la integración sudamericana a través

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de acciones conjuntas de coordinación y cooperación Sur – Sur que garanticen los derechos y promuevan las capacidades de las personas en situación de movilidad.

b. Consolidar y desarrollar procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos, económicos, culturales y científicos entre nuestros connacionales migrantes y nuestros países.

c. Dar seguimiento a la implementación de las decisiones y compromisos asumidos en las Declaraciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y a evaluar su grado de incidencia en la política regional y de cada país.

d. Aprobar el Portal Web de la CSM presentado por el Ecuador como medio institucional y espacio de debate, intercambio de experiencias y buenas prácticas de intervención en el tema migratorio entre los diversos países de la región. Esta herramienta será administrada por la Presidencia Pro-Témpore en ejercicio.

e. Reafirmar la decisión de nuestros gobiernos de proteger a los migrantes más vulnerables, especialmente los niños, niñas y adolescentes, mujeres migrantes, adultos mayores, personas migrantes en tránsito, personas con discapacidad y personas pertenecientes a nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes.

f. Reiterar la exhortación a los países de la región que aún no lo hayan hecho a ratificar y/o adecuar a sus respectivas legislaciones nacionales al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a la vez que se propicie, entre los países de la región, el diseño de estrategias y programas de cooperación y colaboración, para la prevención del delito de trata de personas, la persecución penal de sus autores y la atención a las víctimas y la restitución de sus derechos, previniendo su revictimización.

Alentar las iniciativas unilaterales y los acuerdos para facilitar y regularizar las condiciones de residencia de los migrantes en nuestra región, al tiempo que exhortamos a los países que aún

tengan procedimientos y procesos pendientes ~~al tiempo~~ que lo realicen bajo el principio de coherencia, sin que medie cualquier otra consideración ajena a este propósito.

g. Promover el aporte de la diáspora en conexión con las necesidades y oportunidades de desarrollo humano en nuestros países y en la región, mediante el intercambio de saberes, conocimientos, destrezas, tecnologías, y otros recursos materiales e inmateriales

h. Alentar espacios de diálogo y construcción de políticas públicas que incorporen los aportes de la sociedad civil y demás actores sociales, en especial asociaciones de migrantes, la academia, centros de investigación, las organizaciones y federaciones sindicales, y el sector empresarial y financiero.

i. Difundir el contenido de la presente declaración y posicionarlo en los distintos foros internacionales sobre migraciones en los que participemos de manera bilateral o multilateral, en especial en el III Foro Global sobre Migración y Desarrollo, y en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

j. Felicitar al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos por asumir la responsabilidad de la organización del IV Foro Global sobre Migración y Desarrollo y comprometer la participación activa de los países de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones en su preparación y desarrollo.

Agradecer y aceptar el ofrecimiento del Estado Plurinacional de Bolivia como sede de la X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones que se celebrará en el transcurso del 2010.

Saludamos y agradecemos la participación e intervención en esta Conferencia Sudamericana de la Directora General Adjunta de la OIM, Embajadora Laura Thompson, inaugurando con esta participación una nueva relación con la región sudamericana y con este proceso de diálogo y concertación política sobre migraciones internacionales.

En el marco del proceso de fortalecimiento de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, solicitamos a la Organización Internacional para las Migraciones formular una propuesta de funcionamiento de la Secretaría Técnica de esta CSM que posibilite el logro de los objetivos definidos para este foro sudamericano, especialmente en los ámbitos de generación de información, capacitación de funcionarios y formación de personas, así como estudios aplicados a los asuntos migratorios regionales.

Las delegaciones presentes expresan su gratitud por la hospitalidad brindada por los hermanos de la República del Ecuador, al tiempo que extienden sus sinceras felicitaciones por la organización y el éxito alcanzado en esta IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

LOREUA ESCUDERO

ECUADOR

PARAGUAY

Venezuela.

BOLIVIA

PERU

CHILE

BRASIL

COLOMBIA

9

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anexo 6

CONFERENCIA SUDAMERICANA

DE MIGRACIONES

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

PLAN SUDAMERICANO DE DESARROLLO HUMANO DE LAS MIGRACIONES, CONTEXTO Y PERSPECTIVAS

Documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones
Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia
25 y 26 de Octubre de 2010

Introducción

El presente documento tiene por objetivo, en primer lugar, plantear los antecedentes que ubican a la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) en el contexto de los Procesos Consultivos Regionales de Migraciones, y en segundo lugar, los que permiten analizar su evolución en los diez años de su existencia.

Para ello se realizó un breve análisis comparativo de la CSM respecto a otros Procesos Regionales, destacando las particularidades de la CSM, y una revisión de la evolución de la CSM en su desarrollo.

El tercer objetivo del Documento es el de plantear los elementos básicos del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM), que se nutren tanto del desarrollo mismo de la CSM (declaraciones y plan de acción), como de los avances efectuados por el MERCOSUR y la Comunidad Andina en este tema, en especial el "Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones", el cual se toma como modelo para la elaboración de la presente propuesta.

Por último se presentan los objetivos, principios, lineamientos estratégicos y programas del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones (PSDHM).

Por su carácter de documento de discusión, se solicita no citar sin autorización, ya que el mismo estará sujeto a modificaciones tanto en su forma como en su contenido, en función de las discusiones que se realicen para su análisis crítico.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1. ANTECEDENTES

1.1. LOS PROCESOS CONSULTIVOS REGIONALES DE MIGRACIONES (PCRM) Y LA CONFERENCIA SUDAMERICANA DE MIGRACIONES (CSM)

En los últimos años, la búsqueda de una gobernabilidad a un fenómeno cada vez más global como el de las migraciones, ha ido avanzando a través de diferentes foros y espacios bilaterales y multilaterales.

Los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones (PCRM), estarían aportando diferentes elementos a estos esfuerzos globales, aun en proceso de consolidación, y con la debilidad básica de que solo una cuarentena de gobiernos en el mundo (todos ellos países en desarrollo) ha adherido —después de veinte años de vigencia— a la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

El inicio de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migraciones, se inscribe en la Conferencia Mundial de Población del Cairo, en 1994, en la cual la propuesta de un grupo de países en desarrollo de realizar una conferencia mundial sobre

migraciones tuvo un fuerte rechazo por parte de los países desarrollados, receptores de migrantes.

La propuesta alternativa, fue la de generar espacios regionales informales y no vinculantes, en los cuales tratar la cuestión migratoria. Esta iniciativa fue asumida en diferentes regiones del mundo.

Actualmente solo el Caribe, África Central, y el Cercano Oriente, no están involucrados en este tipo de procesos.

Alrededor de catorce PCRM han sido identificados hasta febrero de 2010, orientados básicamente a construir agendas para la comprensión del fenómeno migratorio y compartir experiencias sobre el tema; buscar posiciones convergentes y consensos; y desarrollar políticas, leyes, y prácticas sobre la gobernabilidad migratoria (Hansen, 2010).

Las orientaciones de los PCRM con relación a las temáticas incluidas y relevantes dependen de diferentes factores tales como: las características predominantes de las migraciones en la región; la percepción que se tiene de ellas por parte de los gobiernos y la población en general; y como aspecto especial —que puede tener una importancia muy decisiva en la direccionalidad del proceso— la homogeneidad o heterogeneidad de los países participantes.

Este último punto, es muy importante, ya que la participación de países de origen y de destino de migraciones puede ser un elemento enriquecedor para los consensos y acuerdos. Pero si esa heterogeneidad está acompañada por grandes desequilibrios en el poder político y económico de los gobiernos participantes, es probable que los acuerdos a que se lleguen sean solo una transferencia de las políticas unilaterales de los más poderosos al ámbito multilateral.

En cuanto a la orientación de las temáticas adoptadas por los PCRM, las mismas corresponden a las realidades migratorias de las regiones, así como a las perspectivas de gobernabilidad predominantes en las mismas.

Así, se observa una orientación hacia acciones de coordinación para la contratación de trabajadores migrantes en los procesos de las regiones asiáticas (Proceso de Colombo; Proceso de Abu Dhabi); o de reforzamiento de los controles de las migraciones irregulares (Proceso de Budapest; Proceso de Söderköping; Proceso de Puebla; Diálogo Mediterráneo de tránsito Migratorio); o con relación al acento en los derechos humanos de los migrantes (Conferencia Sudamericana de Migraciones; Diálogo de Migración para África Oeste).

Los ejemplos señalados no cubren todos los aspectos tratados en los PCRM, pero dan una pauta de las diferencias de orientación que pueden tener.

Otros temas surgen como recurrentes en distintos PCRM, tales como el tratamiento del asilo y el refugio, la cooperación técnica entre diferentes países y regiones, el retorno, la información migratoria, migración y desarrollo, o el fortalecimiento institucional para la gestión migratoria.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El desarrollo de estos procesos ha permitido importantes avances en la gobernabilidad migratoria a nivel regional, constituyendo lo que algunos analistas consideran el "paso a paso" en el avance de políticas cada vez más consensuadas (ICMC, 2009).

En el caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) se presenta un proceso que se distingue por sus especificidades, especialmente con respecto a la perspectiva de posicionamientos de los derechos humanos del migrante como centro de sus propuestas de política.

Una perspectiva del tema de migración y desarrollo que pone su acento en las causa que determinan las migraciones, y el aporte del migrante al país de recepción, así como la explícita y deseada participación de la sociedad civil en el proceso.

Asimismo, tal como señala Hansen en su análisis de los PRCM, es en la CSM donde se observa con especial claridad los efectos de este proceso en las políticas nacionales y acuerdos subregionales sobre migraciones que se han dado en la región (Hansen, 2010).

Desde otra perspectiva, puede señalarse que la cuestión de desarrollo humano y migraciones —que acaba de ser incluida como uno de los principales ejes del Foro Global sobre Migración y Desarrollo a realizarse en México en 2010— ha sido uno de los temas iniciado en la región.

El eje de las políticas en el desarrollo humano de las migraciones, inicialmente planteado por el Ecuador, incorporado posteriormente en el ámbito de la Comunidad Andina, y finalmente asumido por la Conferencia Sudamericana, fue presentado como línea de política migratoria regional en el Foro Global de Migración y Desarrollo, en Atenas, en 2009.

Así, la CSM ha ido brindando diferentes perspectivas sobre la gobernabilidad migratoria, tanto a nivel subregional al interior del espacio sudamericano, y también ha contribuido a la inclusión de problemáticas innovadoras, a ser discutidas en los espacios multilaterales sobre la materia.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2. EL DESARROLLO DE LA CONFERENCIA SUDAMERICANASOBRE MIGRACIONES (CSM)

El desarrollo de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), parte al igual que otros procesos consultivos regionales, de la necesidad de búsquedas de consensos y armonización de políticas migratorias en la región, a través de un espacio intergubernamental no vinculante. Sus principales características, así como su evolución en los diez años de su desarrollo, pueden observarse desde el momento de su conformación.

La CSM se inicia formalmente como foro en el año 2000, pero sus actividades y voluntad de consenso se ubican en el año 1999 en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, realizado el Lima, Perú .

Este Encuentro que es acordado por los gobiernos sudamericanos con el objeto de construir un espacio de consenso sobre la materia, tiene desde su inicio tres principios básicos que van a constituir los ejes centrales de la CSM: **las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional** (Comunidad Andina y MERCOSUR); la indudable **vinculación entre el desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones**; **y el de defensa de los derechos humanos de los migrantes.**

Estos principios que se van a reafirmar en todas las CSM realizadas (Gianelli, 2008), le imprimen a este proceso su particularidad frente al conjunto de los procesos consultivos regionales mencionados.

En primer lugar, porque se concibe a los movimientos migratorios no como espacio de negociación intergubernamental y eventual cooperación para el "control de los flujos", sino como una expresión del proceso de integración de la región, por lo tanto como un factor que debe lograr la libre movilidad dentro de ese espacio regional.

En segundo lugar, la inclusión del desarrollo económico social, se hace explícita desde el primer encuentro, en el sentido de presentarlo como la principal causa de las migraciones, más allá de la voluntad de los migrantes, y vinculado con las asimetrías del desarrollo económico a nivel mundial.

En tercer lugar, los derechos humanos de los migrantes y sus familias van a constituirse en la temática relevante y permanente de las CSM, asumiendo el compromiso de respetar y hacer cumplir esos derechos en el marco de todos las Convenciones y Acuerdos internacionales vigentes en la materia, e instando a todos los países de la región a ratificar estos instrumentos y a hacer efectiva su aplicación.

Como aspecto instrumental, desde el Encuentro de 1999, se señala la necesidad de un fortalecimiento institucional y una modernización de los organismos internacionales competentes en la materia, para poder cumplir los principios enunciados.

Dentro del intento de concretar acciones específicas, en la I CSM, realizada en Buenos Aires, Argentina, en el año 2000, se solicitó a la OIM la elaboración de un diagnóstico de la situación migratoria a nivel sudamericanos y una relatoría de los avances alcanzados en los diversos foros subregionales en temas migratorios, con el objeto de proponer criterios que orienten a un futuro Plan de Acción de la Conferencia.

Asimismo en dicha Conferencia se estableció el papel de la OIM como Secretaría Técnica de la CSM, y organismo encargado de la cooperación para los objetivos planteados.

Es en la II CSM, realizada en Santiago, Chile, en 2001, donde se le asigna a la CSM el papel de Foro permanente de coordinación y desarrollo de políticas regionales, cuyo objetivo principal es el tratamiento integral de la temática migratoria. En ese sentido se efectúa una propuesta para la realización de un análisis comparativo de la administración migratoria y los regímenes de visa, con miras a perfeccionar y profundizar la integración de los países de Sudamérica.

Universidad de Alicante

Ambas solicitudes —el diagnóstico de la situación migratoria y el análisis comparativo de la administración— fueron cumplimentadas por la OIM y puestas a disposición de los gobiernos.

También en esta CSM se insiste sobre el fortalecimiento institucional en materia migratoria, pero con el agregado de señalar la necesidad de una mayor formación profesional y técnica de los funcionarios.

En la III CSM, efectuada en Quito, Ecuador, en 2002, es donde se adopta un Plan de Acción, que considere y establezca entre sus propósitos principales la formulación de lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social, garantías laborales y apoyo consulares recíproco. Esta última especificación responde a su vez a los avances en que tanto en la Comunidad Andina como en el MERCOSUR se estaban realizando.

Asimismo es en esta CSM, donde se explicita con mayor énfasis la correlación entre pobreza y migraciones, las compensaciones a los países de origen por la pérdida de sus recursos humanos, y la relación de estas cuestiones con la necesidad de un orden internacional más justo y equitativo.

También en la III CSM, es donde se introduce el concepto de **"desarrollo humano"** de la población de los países sudamericanos vinculado directamente al respeto y vigencia de los derechos humanos de los migrantes.

En esta CSM se reconoce la participación de las instituciones religiosas y Organizaciones no Gubernamentales de la sociedad civil, por.la presentación de los documentos" Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos humanos", y "Carta a los Gobiernos de Sudamérica.

La participación de la sociedad civil organizada comienza a ser otro de los elementos distintivos de este proceso consultivo regional, a través de acciones que acompañarán el desarrollo de la CSM, coincidiendo en sus principales objetivos con las posiciones gubernamentales.

Universidad de Alicante

En la IV CSM, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2003, se avanza en la inclusión de un tema que hace a la esencia de la CSM, instando a los Estados miembros de la Comunidad Andina y del MERCOSUR ampliado al desarrollo de estrategias conjuntas sobre la **libre movilidad** en el ámbito sudamericano.

Asimismo se incorporan en esta CSM el tema de la **vinculación con los nacionales en el exterior**, y a la promoción del **desarrollo de zonas fronterizas**; el apoyo a una modalidad de trabajo para sus objetivos tal como los talleres de trabajo, sobre diferentes temas tales como la educación de los migrantes, las estadísticas migratorias y los programas de vinculación; reiterándose temas específicos tales como la asistencia consular recíproca, reconociendo sus avances en ambas subregiones.

Por otra parte se identificaron los ejes del Plan de Acción asentados en: la facilitación de la libre circulación y residencia de personas en la región; la coordinación de acciones que permitan proteger los derechos humanos de los

migrantes; y la promoción de la variable migratoria en los diferentes ámbitos de negociación bilateral y multilateral.

Estos últimos ejes ratifican la posición central de la asistencia y protección de los derechos humanos de los migrantes, pero también incluyen un elemento muy importante en la comprensión de la inevitable vinculación de las migraciones con otras cuestiones que hacen al desarrollo económico y social, y que se discuten y acuerdan en otros espacios no específicamente migratorios.

En la V CSM, realizada en la Paz, Bolivia, en 2004, la "Declaración de la Paz", avanza en el necesario reconocimiento de los aportes de los migrantes a los países de la región, así como al desarrollo de otras regiones del mundo en el ámbito cultural, social, intelectual y económico; y destaca la importancia de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

Estos considerandos destacan la posición de revalorización del aporte migratorio como una ventaja para el país que lo recibe, y por otro lado plantea nuevamente la necesidad de la vía multilateral en la gobernabilidad migratoria. Esto último se ve reflejado en una de las declaraciones que propone debatir un texto de **Declaración de principios migratorios** que fije una posición común y exprese la visión sobre las migraciones de los países sudamericanos.

En cuanto a los mecanismos adecuados para poder cumplir con los objetivos que el Foro Sudamericano mantiene, se reconoce a la **regularización** de migrantes en situación irregular como un elemento fundamental de las políticas públicas en el ámbito migratorio.

La "Declaración de Asunción" efectuada en la VI CSM, realizada en Asunción, Paraguay, en 2006, recoge la línea planteada a través de las anteriores conferencias, y sintetiza diversos aspectos de sus contenidos.

Así, sus considerandos enfatizan por un lado el compromiso de los países de la región en el cumplimiento de todos los acuerdos e instrumentos internacionales y regionales que brindan protección a los derechos humanos de los migrantes.

Por otro lado, se reconocen los sustanciales avances efectuados unilateralmente por los países de la región en aspectos de relevancia tales como: la facilitación del otorgamiento de residencia, la libre circulación de personas, la regularización de migrantes, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, a documentación de migrantes, el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros, el respeto por la diversidad cultural de los migrantes, los mecanismos de coordinación de la gestión migratoria establecidos entre los países de la región, la armonización de normas en materia migratoria, la protección del migrante frente a distintas prácticas de discriminación y de explotación laboral, el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria; la cooperación bilateral en el manejo de los flujos migratorios; y el reconocimiento de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Este reconocimiento, tiene la importancia de la demostración de la coherencia que se va logrando en las políticas nacionales migratorias con relación a los postulados desarrollados a través de las CSM.

En dichos reconocimientos, así como en las diversas partes de la Declaración de la VI CSM, vuelven a recalcarse líneas ya establecidas anteriormente, en especial la de que son la pobreza y las faltas de oportunidades, así como las brechas de ingreso y las diferentes condiciones de vida entre las regiones, las causas fundamentales de las migraciones.

También cabe destacar el rechazo explícito a la criminalización del migrante en situación irregular, en un momento en que las políticas de los países de recepción migratoria adoptan medidas cada vez más duras frente a estas situaciones.

Por último, entre los aspectos que distinguen a esta Declaración, puede señalarse nuevamente el compromiso que asumen los gobiernos con la Sociedad Civil, a la cual invitan para coadyuvar en la formulación, aplicación y supervisión de políticas y programas en materia migratoria.

En la VII CSM, realizada en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, en 2007, se reafirma que el ser humano es el centro de las políticas y programas migratorios, y que por ende los Estados deben garantizar los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación migratoria, condición civil, religión, opinión pública, origen étnico, género o edad.

Como punto a destacar en esta CSM, puede señalarse la reiteración de que las remesas son flujos financieros privados producto del trabajo de la población migrante que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, y por lo tanto no deben ser considerados bajo ningún concepto ayuda oficial al desarrollo.

Asimismo, se insiste en incorporar los aspectos migratorios en el contexto de otras agendas internacionales referidas a temas que inciden en las causas de los movimientos migratorios tales como: comercio internacional, desarrollo humano, medio ambiente, uso de tecnologías, la cooperación internacional al desarrollo y codesarrollo, la salud y el trabajo.

En la VIII CSM, realizada en Montevideo, Uruguay, en 2008, y en la misma línea establecida, se plantea la necesidad de ver al hecho migratorio como una condición natural del ser humano y parte del proceso histórico del desarrollo de la humanidad.

Esta visión amplia es acompañada en esta Declaración con una nueva propuesta, que hace al derecho de una ciudadanía ampliada, por lo cual se propone alcanzar una **"ciudadanía latinoamericana"**.

Frente a la Directiva de Retorno aprobada por la Unión Europea, y la consecuente criminalización del migrante se expresa el rechazo a la citada Directiva, se exhorta a la Unión Europea a desarrollar políticas migratorias acordes a los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Por el contrario, se destacan avances logrados en el común objetivo de la libre circulación de las personas en el espacio sudamericano, y se insta a los países que aún no lo han hecho a adherir a los acuerdos de Residencia y Regularización del MERCOSUR y Estados Asociados.

Con el objeto de avanzar en una mejor gestión migratoria en la región se acuerda conformar la "Red Sudamericana para la Gobernabilidad Migratoria", con el objetivo de aprovechar y difundir las capacidades desarrolladas por cada país que integra la CSM, y potenciarla con base en la cooperación bilateral sudamericana y el fortalecimiento de la integración regional.

Considerando que esta Declaración de la CSM representa la posición política de la región con respecto a las políticas migratorias asumidas, se propone presentarlas ante el II Foro Global sobre Migración y Desarrollo a realizarse en Filipinas.

La última CSM fue realizada en Quito, Ecuador, en 2009, y en ella se retoma la necesidad del diálogo multilateral, con el objeto de lograr un espacio regional de libre movilidad de las personas, considerado uno de los pilares de la ciudadanía sudamericana.

En búsqueda de la coherencia, la CSM se compromete en garantizar a las personas migrantes en la región los mismos derechos que se desean para los ciudadanos sudamericanos emigrantes a otras regiones.

Se insiste en la preocupación de la región en los resultados de la Directiva de Retorno de la Unión Europea en la medida que criminaliza al migrante, y se compromete a intensificar la lucha contra la intolerancia, el racismo, la xenofobia, y toda forma de discriminación hacia los migrantes.

También en esta CSM se reconocen los avances de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, en el ámbito de sus políticas migratorias acordes con los objetivos mantenidos por el Foro Sudamericano.

Los compromisos que se asumen en esta CSM, alcanzan diferentes temas tales como: los de adecuar las normativas internas a los principios establecidos en las CSM; alentar los procesos de regularización de las poblaciones migrantes todavía en situación irregular en países de la región; promover el aporte de la diáspora en conexión con la necesidades y oportunidades de desarrollo humano en los países de origen; alentar los espacios de participación de la Sociedad Civil y demás actores sociales; y difundir y promocionar la Declaración de la CSM en los foros bilaterales y multilaterales sobre la temática.

Por último cabe destacar, en forma especial el compromiso de la CSM de analizar la propuesta de un Plan Sudamericano de Desarrollo Humanos de las Migraciones, y desde una perspectiva instrumental una Red Sudamericana de Cooperación Migratoria.

En los diez años de desarrollo de la CSM, pueden destacarse una serie de cuestiones que le otorgan su particular característica y alcances:

- En primer lugar, una fuerte coherencia en los objetivos planteados desde su inicio hasta la fecha, con una clara posición en cuanto a la consideración de la

persona humana, y los derechos humanos del migrante como el centro de su propuesta. Estos derechos aparecen en las diferentes declaraciones asociados a la libertad de movimiento, a la igualdad de trato y oportunidades del migrante, a la no discriminación, y al ejercicio de una ciudadanía ampliada, que en este caso se expresa textualmente como el avance hacia una ciudadanía sudamericana.

• En segundo lugar, una comprensión de las causas de las migraciones como una resultante del contexto de falta de oportunidades en el lugar de origen, consecuencia a su vez de la brecha económico-social existente entre las diferentes regiones o países.

• En tercer lugar y derivado de lo anterior, el entendimiento de que el abordaje de la gobernabilidad migratoria debe necesariamente ser integral y multilateral, incorporando la temática a otros espacios de discusión y consensos.

• En cuarto lugar, que la libre movilidad de las personas constituye una condición y un refuerzo del proceso de integración asumido por la región.

• En quinto lugar, el reconocimiento de los avances realizados por diferentes países de la región, así como por la Comunidad Andina y el MERCOSUR en el marco de los objetivos asumidos por la CSM.

• En sexto lugar, la necesidad de contar con instrumentos que hagan posible y eficaz el desarrollo de las políticas y programas asumidos. En ese sentido se señala en forma permanente el necesario fortalecimiento institucional a través de personal adecuadamente capacitado, la adecuación de las normas migratorias vigente, y la construcción de una información objetiva, oportuna, confiable y pertinente.

• En séptimo lugar, la inclusión activa de la Sociedad Civil y otros actores sociales en el proceso de desarrollo de la CSM.

• En octavo lugar, la importancia de difundir y posicionar los objetivos y principios de la CSM en otros ámbitos extra regionales, como forma de contribuir a una gobernabilidad global de las migraciones.

• En noveno lugar la preocupación permanente de la CSM en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de personas.

En términos de una evaluación del proceso desarrollado por la CSM o el llamado Foro Sudamericano de Migraciones puede señalarse, que la CSM ha ido cubriendo durante su desarrollo todos aquellos efectos que pueden esperarse de este tipo de consensos regionales.

Así, de acuerdo a los puntos señalados por Hansen en su análisis de los PRCM a nivel mundial (Hansen, 2010), se puede encontrar que la CSM ha logrado establecer desde su inicio una agenda compartida y un mismo lenguaje en la definición de los aspectos tratados.

Se ha ido incrementando el conocimiento de las características, causas y efectos de los movimientos migratorios dentro y hacia afuera de la región, a través

del intercambio de información sobre la materia. Y se ha avanzado en el aprendizaje de buenas experiencias realizadas por los diferentes países. En los últimos años estas buenas experiencias se han centrado especialmente en el desarrollo de programas de vinculación con nacionales en el exterior.

En cuanto a la construcción de consensos y posiciones convergentes, se ha avanzado tanto en la ruptura de divisiones nacionales como de divisiones departamentales. En general durante el desarrollo del proceso de la CSM los gobiernos han buscado permanentemente supeditar posiciones unilaterales en búsqueda de consensos regionales; asimismo la participación permanente de representantes de distintos Ministerios, especialmente de Relaciones Exteriores y del Interior, han permitido la existencia de diferentes perspectivas sobre los mismos temas.

Las redes creadas durante el proceso han facilitado la armonización de posiciones y el desarrollo de un lenguaje común en la definición de los conceptos utilizados.

Por otra parte, es claro el impacto que la CSM ha tenido sobre los cambios en políticas, normas y prácticas migratorias. En el transcurso de la última década los gobiernos de la región han ido cambiando sus políticas migratorias con un reconocimiento cada vez mayor del valor del multilateralismo, practicado en principio en la CSM.

Esta posición se ha expresado en primera instancia en los acuerdos subregionales, tanto de la Comunidad Andina como del MERCOSUR, relativos a la libre movilidad y residencia de los migrantes, objetivos básicos de la CSM. Asimismo a nivel nacional se observa un permanente cambio de las normas migratorias, las cuales incorporan principios establecidos en las normas internacionales de respeto a los derechos humanos de los migrantes, tal como se propone desde el inicio del proceso sudamericano.

No obstante estos avances, existen algunos componentes del Plan de Acción de la CSM que no han tenido la continuidad deseada, tal como el Observatorio de las Migraciones (OSUMI), y en general aquellos aspectos prácticos de fortalecimiento institucional, que hacen a la gestión migratoria de cada país.

En síntesis, la experiencia del proceso de la CSM, muestra la utilidad de este tipo de espacio, especialmente por lo que ha ido brindando y a su vez recibiendo de los diferentes países que la componen, y en la construcción de una clara posición política en la materia, muy específica en el concierto internacional.

2. CONSIDERACIONES PARA EL PLAN SUDAMERICANO DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES

En la IX CSM los gobiernos se comprometieron a analizar el "Plan Sudamericano de
Desarrollo Humano para las Migraciones".

En primer lugar es necesario señalar que diversos elementos del devenir de la CSM fueron abonando esta idea sin llegar a concretarla. Es de destacar en la IX

Conferencia el hecho de que en lugar de una Declaración, los gobiernos hayan optado por un **Compromiso** en el documento final de la Conferencia.

La idea de un cuerpo más formal que la sola Declaración, también aparece en la V Conferencia, donde los países miembros plantean la necesidad de una "Declaración de Principios "que permita expresar la posición sudamericana.

Es así, que la propuesta de un Plan de Sudamericano de Desarrollo Humano para las migraciones se presenta como el producto de una etapa de consensos donde las acciones específicas promovidas por la Conferencia, se encuadran en un cuerpo de principios que los gobiernos asumen como su posición común de gobernabilidad migratoria.

Esta necesidad de explicitar una perspectiva compartida sobre las políticas de migraciones de la región, se hace especialmente necesaria en un momento donde en otras regiones del mundo se han consolidado posiciones claramente anti migratorias basadas en presupuestos como el de la "securitización" del movimiento de las personas , o bien reduciendo la movilidad humana a un simple cálculo de "costo- beneficio" donde el migrante termina siendo la variable de ajuste de las economías de los países de recepción.

Por otra parte, el concepto de **desarrollo humano** también va a estar presente, específicamente enunciado en la III y en la IX CSM; definido en el "Informe de Desarrollo Humano de las Migraciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en 2009; presentado en los Foros Globales realizados en Manila en 2008, y en Atenas en 2009 por delegaciones sudamericanas; y asumido como uno de los temas principales de las Mesas Redondas del próximo Foro sobre Migración y Desarrollo a realizarse en México en 2010.

El concepto de **Desarrollo Humano de las Migraciones** ha sido así incorporado a la discusión global sobre el tema, reconociéndolo como un importante aporte debido a su definición como la expansión de la libertad de las personas a vivir donde elijan hacerlo, buscando una mejor calidad de vida, a través de la migración (UNDP; Human Development Report, 2009). Su inclusión, tiene implicaciones políticas en diferentes áreas, incluyendo el acceso a la salud, educación y condiciones decentes de vivienda y trabajo Global Forum on Migration and Development, México, 2010).

El avance sobre la formulación de un Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, tiene en la región sudamericana antecedentes políticos y conceptuales, expresados como se ha señalado en todo el desarrollo de la CSM, y también en forma explícita a través de la formulación de políticas integrales migratorias tanto a nivel nacional como subregional; en especial los efectuados en ámbitos como el "Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR" y el "Foro Andino de Migraciones".

A nivel de política nacional, se puede destacar el "Plan Ecuatoriano de Desarrollo Humano para las Migraciones" en 2008, así como el "Plan Integral de Migraciones" de Colombia aprobado por las máximas autoridades de planificación de ese país. Desde el punto de vista normativo, cabe señalar las nuevas leyes de migración de Argentina y Uruguay que incorporan los derechos humanos del migrante en sus disposiciones.

Universitat d'Alacant

En cuanto al "Foro Especializado en Migraciones del MERCOSUR", y al "Foro Andino de Migraciones", sus avances en los últimos años han ido acompañando al consenso de los países de la región sobre el tema.

El primero, creado en 2003, ha avanzado en la presentación de propuestas y recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria. En este ámbito se pueden señalar el "Acuerdo sobre Transito Vecinal Fronterizo" y el "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

El "Foro Andino de Migraciones" iniciado en 2008 —y tomando como base las conclusiones de la VIII CSM—, incorporó en sus compromisos el Plan Andino de Desarrollo para las Migraciones (PADHM) para su ratificación por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Informe del Segundo Foro Andino de Migraciones, 2009).

La propuesta de un Plan Sudamericano de desarrollo Humano para las Migraciones tiene por lo tanto antecedentes específicos en la región, y la práctica concreta de las políticas migratorias que están asumiendo los diferentes gobiernos sudamericanos.

Para su formulación el Plan —tomando como base lo ya desarrollado— puede tener cuatro partes: una introducción sobre sus antecedentes y objetivos; una segunda parte donde se especifiquen los principios rectores; una tercera parte que plantee sus lineamientos estratégicos; y una cuarta parte que presente los programas de acción que permitan avanzar sobre los lineamientos establecidos.

En su Introducción se deberían incluir los elementos que surgen del desarrollo de la CSM como objetivos generales del Plan. En estos objetivos se incluyen tanto el reconocimiento de la realidad migratoria de la región, como la responsabilidad de continuar con los esfuerzos que permitan ofrecer a las personas migrantes una libre movilidad, así como oportunidades crecientes de participación en las sociedades de origen y de destino. También corresponde en esta parte incluir el tema de la importancia del Plan para el proceso de integración regional, así como para impulsar el desarrollo humano de las migraciones en otros ámbitos internacionales.

Los principios rectores del Plan recogen aquellos que ya han sido planteados en el desarrollo de la CSM, y que han sido explicitados en el "Programa Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones" a partir del consenso logrado entre los países de la Región Andina.

Estos principios, trabajados durante más de un año por los países de dicha región, desde la perspectiva de desarrollo humano para las migraciones, aportan una sólida síntesis de la posición que desde Sudamérica se viene construyendo, y en esa consideración se incluyen en la presente propuesta. En ese sentido se plantean:

- La integralidad del hecho migratorio, señalada explícitamente en las I, II, VII, VIII y IX CSM.

Universidad de Alicante

• El respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, o condición administrativa migratoria, presente en las declaraciones de todas las CSM.

• El ejercicio ciudadano a la libre movilidad, que abarca: el derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen, señalado, el derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia, presente en las CSM, especialmente explícita a partir de la IV Conferencia.

• El derecho al regreso y reintegración a su lugar de origen, con especial énfasis en la VI y VIII CSM.

• La garantía para las personas migrantes de una ciudadanía plena, que implica: el derecho a la participación ciudadana, el derecho de toda persona migrante al acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en un marco intercultural, resaltado en las IV; V; VI; VII; y IX CSM.

• La coherencia nacional y regional en la aplicación de políticas migratorias inclusivas, presente en todas las declaraciones de la CSM.

• El reconocimiento de los efectos positivos que producen las dinámicas migratorias, explicitado en todas las CSM.

• El reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional, recalcado en todas las CSM.

Estos principios han sido desarrollados en forma extensiva en el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, que como ya se señaló incorporó elementos de la VIII CSM, y su desarrollo fue ampliado en categoría de compromiso en la IX Conferencia Sudamericana de Migraciones.

En cuanto a los lineamientos estratégicos del Plan, se pueden considerar como áreas de acción concretas tanto aquellas que se refieren a elementos que hacen a la **legitimidad**, como a la **eficacia**, en función de una gobernabilidad migratoria que responda a los principios rectores del Plan.

Los lineamientos estratégicos señalados aparecen en forma permanente en todo el proceso de la CSM, y se registran tanto en su Plan de Acción, como en talleres especializados y diagnósticos que deberían ser reactualizados.

A su vez un mecanismo que puede ser utilizado para el desarrollo de estos lineamientos es el de la cooperación técnica a través de la "Red Sudamericana de Cooperación" establecida en la última CSM.

Otro lineamiento estratégico, que hace a la legitimidad de la gobernabilidad migratoria, que ha distinguido a la CSM en su proceso de consolidación, es el de la participación de la Sociedad civil y otros actores sociales en el Plan. Esta participación aún no ha sido pautada con precisión por lo cual es necesario establecer los mecanismos que se llevaran adelante para su ejecución.

Asimismo, y como parte necesaria de vinculación del PSDHM con la Sociedad Civil, se plantea la necesaria campaña de divulgación y capacitación para una comprensión fuera de prejuicios, con respecto a las propuestas y aplicación del Plan.

En función de los lineamientos planteados, se proponen en el PSDHM, programas de actividades específicas, que recogen iniciativas realizadas en diferentes CSM, y en el Plan de Acción de la Conferencia.

En el planteo de estos programas se ha considerado importante proponer aquellos que se consideran de mayor incidencia en el logro de los principios establecidos, en el marco de una gobernabilidad con legitimidad y eficacia.

3. PROPUESTA DEL PLAN SUDAMERICANO DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES

El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las migraciones (PSDHM), constituye la formalización de los diferentes objetivos, principios y propuestas de acción que durante los últimos diez años se han ha ido planteando en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

La CSM, al igual que otros procesos consultivos regionales desarrollados en diferentes partes del mundo, constituye un espacio de participación voluntaria de los gobiernos, no vinculante, y de búsqueda de consensos para una mejor gobernabilidad migratoria de las regiones involucradas.

Su inicio se dio en el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima en 1999, en el cual se plantearon los ejes temáticos que constituirían la base de las futuras Conferencias, centrados en el respeto de los derechos humanos de los migrantes; el aporte de las migraciones al desarrollo de las sociedades, como vectores de cambio, y de vinculación intercultural; la importancia de los movimientos migratorios como parte sustancial de los procesos de integración regional; y el reconocimiento de los avances realizados a nivel subregional tanto en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR en el tratamiento de las migraciones.

En su carácter de foro consultivo regional, la CSM ha cumplido un papel relevante en el ámbito de la definición de principios rectores de las políticas migratorias de la región, estableciéndose una dinámica interacción entre la CSM y los foros subregionales migratorios, así como con las políticas nacionales de los gobiernos sudamericanos.

Sus resultados pueden apreciarse en el avance de una concepción común en la región con relación a temas tales como la libre circulación de las personas; la atención y protección de los nacionales en el exterior; la adhesión a los convenios internacionales de protección a los trabajadores migrantes y sus familias; la adecuación de las normativas internas a dichos convenios; y las posturas comunes frente a las políticas aplicadas en otras regiones del mundo, así como ante foros internacionales en la materia.

Tanto en los avances de las Decisiones de la Comunidad Andina, como en los Convenios del MERCOSUR sobre la materia, pueden verse reflejados los considerandos, declaraciones y compromisos de las CSM.

La consolidación de las perspectivas construidas y expresadas en las CSM, pueden observarse por ejemplo en avances nacionales de las políticas migratorias como los logrados en la Constitución del Ecuador y el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones de ese país; el Plan Integral de Migraciones de Colombia institucionalizado por el Consejo Nacional de Políticas económicas y Sociales (CONPES), en el Plan de Desarrollo 2006-2010; la "Política Nacional de Inmigración y Protección al Trabajador/a Migrante" en proceso en el Brasil; las nuevas leyes de migraciones de Argentina y Uruguay; y los programas de regularización migratoria que han realizado en los últimos años varios de los países de la región.

La IX CSM, recoge estos antecedentes y tomando en consideración el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, ha tomado como compromiso en analizar una propuesta de Plan para toda la región sudamericana.

Sus principales compromisos se basan en la perspectiva de gobernabilidad migratoria a partir del desarrollo humano de la persona migrante; su consecuente adhesión a los tratados internacionales que aseguren ese desarrollo humano; y la voluntad de construcción de una ciudadanía sudamericana.

Con relación a los principios de los tratados internacionales en derechos humanos, la CSM, ha reiterado su adhesión , en especial, a la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias; la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos; los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR; la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la Declaración y Programa de Acción de Durban; la Convención Internacional de los Derechos del Niño; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Universidad de Alicante

En cuanto a la construcción de una ciudadanía sudamericana, la CSM ha adherido a la estrategia planteada en UNASUR, de cooperación sur-sur, que promueva proyectos de cooperación técnica, buscando una mayor integración económica, social, cultural y política entre los estados miembros en beneficio de las personas migrantes.

En función de estos antecedentes y objetivos la CSM asume el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para los Migrantes, plasmando dicho concepto de desarrollo humano a través de los principios que el Plan establece, y definiendo en ese marco los lineamientos estratégicos que aseguren su cumplimiento a través de programas de acción específicos.

3.1. PRINCIPIOS RECTORES

Los principios rectores del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las

Migraciones son los siguientes:

a- La integralidad del hecho migratorio.

La integralidad del hecho migratorio implica su comprensión tanto con relación a los diferentes niveles en que se manifiesta, como a los distintos papeles que cumple la persona migrante, así como a la necesaria articulación de respuestas institucionales a los movimientos migratorios.

En cuanto a la comprensión del hecho es necesario tener en consideración todos los niveles que abarca. Esto implica en primer lugar entender las causas de las migraciones en el contexto que las determina, caracterizado por las desigualdades económicas existentes entre los países y regiones en una globalización monopólica, asimétrica y excluyente. Por otra parte, la integralidad de la comprensión del fenómeno migratorio pasa también por tener en cuenta las causas y efectos coyunturales en los distintos niveles socioeconómicos, demográficos, culturales, psicosociales y psicopatológicos.

Con relación a la persona migrante es necesario su consideración tanto como sujeto de derechos, así como de agente de transformación del espacio transnacional en el que se desenvuelve.

Por otra parte, la integralidad se manifiesta en las respuestas institucionales al hecho migratorio, las cuales deben estar articuladas entre las administraciones de los países, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, y las personas migrantes sea en forma individual o colectiva.

b- El irrestricto respeto por los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, o condición administrativa migratoria, que incluye la no discriminación, la equidad social y de género, y la interculturalidad.

El compromiso irrestricto con la promoción y el respeto de los derechos humanos de la persona migrante y sus familiares constituye el centro de las políticas y programas de migraciones de los países de la región.

Estos derechos, que conforman la base del desarrollo humano para las personas migrantes, son vigentes independientemente de su condición migratoria, nacionalidad, condición social, religión, opinión política, origen étnico, genero o edad.

En ese contexto, la irregularidad migratoria solo puede ser considerada en el ámbito administrativo, no aceptando la caracterización de "ilegal" a la persona migrante que se encuentre en esa situación. No existen seres humanos "ilegales".

La condición migratoria no será bajo ninguna circunstancia un límite para garantizar el acceso efectivo y la participación de las personas migrantes y sus familiares a las distintas esferas de la vida social, en el lugar en que se encuentre.

Consecuentes con este principio, los países de la región sudamericana se han adherido a las principales normas internacionales que garantizan su cumplimiento.

c-El ejercicio ciudadano de una libre movilidad informada y segura, que abarca:

c.1- El derecho de toda persona a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen

Toda persona debe tener el derecho a permanecer y desarrollarse en su lugar de origen. Las condiciones indispensables para ello son: el acceso a un trabajo digno, a la salud y a la educación.

La responsabilidad de los gobiernos es fundamental en este derecho, pero la misma se encuentra a su vez condicionada por las posibilidades de desarrollo de cada país y de la región en su conjunto.

En el caso de países en desarrollo, como los de la región sudamericana, las asimetrías económicas globales afectan en forma directa sus capacidades para brindar a sus nacionales las condiciones necesarias para su desarrollo humano.

Esto impone, la necesidad de incluir la variable migraciones en todas las negociaciones internacionales sobre aquellos temas que pueden estar vinculados a las asimetrías señaladas.

c.2- El derecho de toda persona a la libertad de circulación y residencia

La libre circulación y residencia es un derecho humano básico, y ha sido un principio tradicionalmente asumido por los países de la región a través de sus políticas de apertura y promoción de las migraciones.

Este principio, históricamente constitutivo de la formación de las naciones de la región, se ha mantenido e incrementado en la actualidad, a pesar de las tendencias a la restricción a los movimientos humanos que han aumentado en los últimos años en otras regiones del mundo.

Frente a esta situación los países sudamericanos abogan por una reciprocidad histórica y actual, en todos los escenarios internacionales que traten el tema.

El incremento de restricciones a la movilidad humana observable en países y regiones desarrolladas receptoras de migraciones, no se condice con el principio de la libre circulación de las personas. Principio que abarca también el combate al tráfico de migrantes y trata de personas, no solo en sus manifestaciones delictivas, sino también en las causas económico sociales que lo generan, y en las políticas de restricción que en última instancia lo fomentan.

c.3- El derecho de toda persona al regreso y reintegración al contexto socioeconómico de su lugar de origen

Toda persona tiene el derecho a regresar voluntariamente a su país de origen.

Se entiende por regreso voluntario aquel que la persona migrante realiza libremente, sin ningún tipo de coacción de tipo administrativo, económica o policial.

La facilitación del regreso voluntario de los nacionales en el exterior y su reintegración a la sociedad de origen son parte de las políticas de los países de la región, acordes con este principio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Las garantías mínimas que debe tener el migrante que regresa, son entre otras, la información previa sobre los trámites necesarios, los programas de facilitación existentes, la seguridad en el viaje de regreso, la precautela de los bienes que decidan transportar con ellos, así como las condiciones básicas para su reintegración y la de sus familiares al lugar de origen.

d- La garantía a las personas migrantes a una ciudadanía plena, que abarca :

d.1- El derecho a la participación ciudadana.

El derecho a la participación ciudadana se basa en el concepto de "ciudadanía ampliada", que consiste en la posibilidad del reconocimiento de los derechos de participación política, representación y sufragio, de la persona migrante tanto en su lugar de recepción, como en su lugar de origen.

Este derecho contempla también la posibilidad de obtener la nacionalidad del lugar de recepción, así como el de mantener al mismo tiempo la nacionalidad de origen. En ese sentido, la doble nacionalidad es aceptada por todos los países de la región.

La ciudadanía sudamericana es el objetivo que efectivizará este derecho para todos los habitantes de la región.

d.2-El derecho de toda persona migrante al acceso a las diversas área sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en el marco de un proceso de integración intercultural.

La integración de la persona migrante a la sociedad de destino se realiza a través de un proceso gradual, que abarca todas las áreas de la vida cultural, social y económica.

El derecho a la participación plena y sin restricciones en todas las áreas señaladas asegura una integración de la persona migrante, sobre la base de la unidad con respeto a las diferencias.

El mantener las costumbres y la cultura de origen debe ser reconocido como un aporte de enriquecimiento a la cultura de la sociedad de recepción. Para ello debe existir un principio de respeto y de participación intercultural, que permita la construcción de nuevas identidades comunes.

Este proceso, de una permanente construcción intercultural, históricamente presente en los países de la región, va en un sentido opuesto al de las sociedades fragmentadas a partir de orígenes nacionales, étnicos o religiosos, basadas en el modelo del multiculturalismo diferencialista.

e- La coherencia nacional y regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos de las personas migrantes que residen en los países sudamericanos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Los principios que se establecen en el PSDHM, corresponden tanto a los derechos de la persona migrante que tiene por lugar de destino otro país que no sea el de su origen, así como aquella que decida residir en un país sudamericano.

Este alcance ampliado de los derechos, plantea una reciprocidad a aquellos países receptores de migración sudamericana, así como una coherencia en las políticas y administración de las personas migrantes que residen en los países de la región.

La aplicación de esas políticas, programas y acciones se basarán en normas y formas de gestión inclusivas de todas aquellas personas migrantes que habiten o circulen en el espacio regional.

f- El reconocimiento de los efectos positivos que las dinámicas migratorias producen para el bienestar y desarrollo humano.

Tanto la concepción tradicional, como la actual de los países de la región sudamericana, es la de considerar a las migraciones como un sinónimo de desarrollo social, cultural y económico.

En función de esta perspectiva, se plantea como principio el reconocimientos del aporte que significan las migraciones en áreas tales como las del reemplazo demográfico, la demanda insatisfecha en los mercados de trabajo, el poblamiento de espacios potencialmente productivos, el aporte de saberes y conocimientos, y el enriquecimiento cultural de los pueblos.

g- El reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica y social entre los países.

La libertad de circulación y residencia de la persona migrante su integración en espacios de respeto intercultural, su participación ciudadana activa y su valorización como agente de desarrollo humano constituyen un elementos fundamentales de los procesos de integración entre los países.

La movilidad humana se transforma así en un eje central en la construcción de una integración social, cultural y económica regional sudamericana, en la cual el desarrollo humano de las personas que habiten este espacio está asegurado y a su vez refuerza al proceso de integración.

3.2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

En función de los principios orientadores establecidos en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones, se establecen lineamientos estratégicos que permitan dotar al PSDHM de **legitimidad y eficacia** para poder cumplir con dichos principios.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La legitimidad se expresa en el contexto del Plan, a través de tres líneas estratégicas: **la difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, la coherencia normativa y la de los espacios de participación ampliados.**

La eficacia, se plantea a través de **la información migratoria y del fortalecimiento de la gestión migratoria.**

a- La información y divulgación de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

El desarrollo humano de la persona migrante y su familia implica considerar al ser humano migrante y su derechos como centro de toda propuesta de gobernabilidad, política ,o programa migratorio.

Los derechos económicos, sociales y culturales del migrante , así como su derecho a la participación ciudadana, constituyen el marco en el cual se reconoce los derechos específicos a no tener que dejar su lugar de origen, a la libre movilidad y al regreso a su país con todas las garantías.

Frente al aumento de políticas restrictivas observables en gran parte de los países receptores de migraciones, al incremento físico de vallas y muros que impiden el movimiento de las personas, así como a la discriminación, y a las normativas excluyentes contra los migrante, se hace necesario una difusión y divulgación de los derechos humanos de la persona migrante y su familias.

Esta divulgación deberá realizarse en todos los espacios sociales posibles tanto a través de los medios masivos de comunicación, como a través de la capacitación de diferentes actores sociales.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

b- La coherencia normativa

La coherencia normativa —que se basa en el principio de la coherencia nacional y regional en la definición y aplicación de las políticas migratorias— contempla dos planos: **el de la normativa interna de cada país, y el de la externa a la región.**

En cuanto a **la normativa interna**, el objetivo de este lineamiento estratégico busca una adecuación de las normas vigentes en los países de la región a los principios del PSDHM, y a aquellos compromisos asumidos a través de Convenios binacionales, regionales e internacionales.

Si bien la CSM y el Plan propuesto no son vinculantes para los gobiernos que participan en este espacio, el objetivo que se propone es el de avanzar en las normas nacionales en el marco del desarrollo humano para las migraciones.

Este objetivo responde a una realidad existente en la región, donde aun en muchos países, las leyes y otros instrumentos legales que regulan la entrada, el transito, y la residencia de las personas no nacionales responden a lógicas diferentes a las planteadas desde la perspectiva del desarrollo humano de las migraciones.

Asimismo, y en forma específica, se plantea la inclusión en las normas nacionales, la atención y protección de los nacionales en el exterior.

Con relación a la **coherencia normativa externa**, el PSDHM busca una mayor participación y compromiso de los países de la región en la ratificación de aquellos instrumentos internacionales que promueven el respeto de los derechos humanos de los migrantes, en especial "La Convención de la Naciones Unidas para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias".

En este objetivo se incluye también la necesidad de una armonización regional de las normativas nacionales para garantizar los derechos y obligaciones de las personas migrantes.

c- Los espacios de participación ampliados

El lineamiento estratégico de participación ampliada —que se incluye en el principio del retorno y reintegración al contexto socioeconómico de su país de origen; y a los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración económica y social entre los países— responde a dos necesidades del PSDHM: **su relación con la Sociedad Civil, y la de su participación en espacios más amplios en materia migratoria.**

La CSM se ha caracterizado en toda su trayectoria por su **apertura al diálogo y consenso con la Sociedad Civil**, el PSDHM puede concretar esta línea en acciones concretas que potencien esta relación.

Tanto las organizaciones no gubernamentales vinculadas a las migraciones, como las organizaciones de migrantes son importantes actores en la construcción y ejecución de las políticas y programas migratorios.

La difusión del PSDHM y la sensibilización de las sociedades con relación a sus principios de respeto de los derechos humanos de los migrantes, la no discriminación de los mismos, y la convivencia en espacios interculturales, es una necesidad del Plan frente a cualquier percepción antimigratoria existente o que pueda aparecer a raíz de la aplicación de sus principios.

El desarrollo de campañas de sensibilización al interior de las sociedades —señaladas como de especial importancia desde la I CSM— debe contar con la participación decidida de los gobiernos, y también con el apoyo de la sociedad civil organizada.

La participación en espacios más amplios aparece con claridad tanto en aquellos de alcance regional como internacional.

De acuerdo al compromiso de la CSM, el Plan debería integrarse en la UNASUR como parte de esta organización, y constituyendo dentro de ella el área responsable de las políticas en la materia, manteniendo a su vez su carácter de espacio voluntario de consensos y su secretaría técnica especializada.

Por otra parte, el PSDHM constituye la propuesta formalizada de la región para la presentación de sus principios y políticas en espacios interregionales o mundiales, en los cuales se busquen alternativas de gobernabilidad migratoria.

Universidad de Alicante

d- Fortalecimiento de la información migratoria

La necesidad de una información estratégica en el tema migratorio fue señalada desde la Declaración de Lima en 1999 —y que constituye el sustento de conocimiento para el principio de integralidad del hecho migratorio; y el principio de el reconocimiento de los efectos positivos de las dinámicas migratorias— se presenta como un elemento fundamental para la definición de políticas en la materia.

La información objetiva, oportuna, confiable y pertinente para el conocimiento de las causas, características y efectos de las migraciones, fue una de las principales conclusiones del "Taller especializado en estadísticas de los movimientos migratorios internacionales" realizado a instancias de la CSM, en el año 2004.

Un conocimiento objetivo de las migraciones permite tanto una mayor legitimidad como eficacia de las políticas y programas migratorios. La confiabilidad de los datos aporta un conocimiento indispensable en cuanto a la verdadera dimensión y dinámica de los flujos migratorios. Lograr una información oportuna es necesario debido a la rapidez con que se dan los movimientos migratorios. Y la pertinencia es una condición básica para la toma de decisiones en la materia.

La interrelación y coordinación entre los que procesan y analizan la información, y aquellos que la utilizan para la definición y desarrollo de políticas migratorias es imprescindible. Esto se debe a que muchas veces el que genera el dato no lo comparte, el que lo analizan no tienen en cuenta la pertinencia del mismo para las políticas públicas, y muchas veces los responsables de implementar las políticas no toman en cuenta la información disponible.

e- Fortalecimiento de la gestión migratoria

El fortalecimiento de la gestión migratoria —que es la herramienta básica para la ejecución de políticas y programas que aseguren los principios del irrestricto respeto por los derechos humanos de las personas migrantes, y el principio del ejercicio ciudadano a la libre movilidad— abarca varias áreas a tratar: **la coordinación interinstitucional nacional e interregional; la atención de la movilidad humana en áreas de frontera; y la capacitación de los agentes migratorios.**

La coordinación interinstitucional nacional es un elemento fundamental para la ejecución de políticas y programas de migraciones acordes a los principios del Plan. Es imprescindible que en cada gobierno se establezcan formalmente instancias de coordinación, donde las funciones de cada una de las instituciones participantes estén definidas con claridad.

Asimismo, se hace necesaria la coordinación de las instancias nacionales con las locales, ya que es a través de estas últimas donde se está avanzando en los últimos años en la ejecución concreta de los programas de migraciones.

Por otra parte, a nivel regional, y en especial en programas de atención y protección a los emigrantes, **la coordinación entre los países de la región** es importante en aquellos lugares extra regionales en que están establecidos los nacionales de estos países.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Otra cuestión que corresponde atender es la de la **coordinación en zonas de frontera**, debido al hecho de que es en esas zonas donde se observa la mayor diversidad de movimientos de personas, tales como la de las personas migrantes que se dirigen al interior del país, trabajadores temporales en área de frontera, tránsito vecinal fronterizo, o bien actividades laborales o comerciales en la parte de la frontera que no es la zona de residencia de la persona.

En este último caso toma relevancia el avance de controles integrados fronterizos, así como la instalación de oficinas de orientación al trabajador migrante, y de información a aquellos que pudieran ser víctimas de tráfico o trata.

Por último, **la capacitación** de todas aquellas personas que estén vinculadas a actividades relacionadas con las migraciones es necesaria por diferentes motivos. Uno de los más importantes de esos motivos es el desconocimiento que muchas veces los agentes migratorios —en especial aquellos destacados en zonas de frontera— tienen de las normas en vigencia, tanto las nacionales, como los convenios binacionales, regionales o internacionales.

Por otro lado, la capacitación cumple un papel de suma importancia en todos aquellos involucrados en el tema, en la medida en que el PSDHM está planteando nuevos conceptos y propuestas al tratamiento de la persona migrante.

3.3. PROGRAMAS DE ACCIÓN

En función de los lineamientos estratégicos planteados se proponen programas de acción a ser desarrollados a partir del momento en que el Plan sea aprobado, y durante el período 2010-2012.

Estos programas recibirán la asistencia de la Secretaría Técnica a la Presidencia de la CSM, ya sea en forma directa, a través de otras instituciones o bien coordinando la cooperación horizontal entre los países de la región

A) Programa de información y difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias

Objetivo

Contribuir a la promoción y difusión de las normas de los derechos humanos referidas a los migrantes y a sus familias, en especial a la prevención de actividades discriminatorias.

Actividades

a.1. Difusión de los derechos humanos de las personas migrante y sus familias.

Actividades específicas para la actividad 1

a.1.1) Elaborar materiales didácticos para la difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

Duración: 3 meses

a.1.2) Realizar campañas de difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

Duración: 4 meses

Resultados

a.1.1) Materiales didácticos para la difusión de los derechos humanos de las personas migrante y sus familias.

a.1.2) Campañas de difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

a.2) Capacitación sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, en temas definidos por su centralidad como principio de no discriminación, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), derechos políticos, y temas específicos como derechos de los niños y las mujeres.

Actividades específicas para la actividad 2

a.2.1) Elaborar programas de capacitación sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.
Duración: 3 meses

a.2.2) Dictar cursos de capacitación sobre los derechos humanos de las personas migrantes y ssu familias, dirigidos a personal de instituciones públicas y privadas vinculados con el tema, alumnos de centros educativos y a comunicadores sociales.
Duración: 4 meses

Resultados

a.2.1) Programas de capacitación sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias..

a.2.2) Cursos de capacitación sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, dirigidos a personal de instituciones públicas y privadas vinculados con el tema, alumnos de centros educativos y a comunicadores sociales.

Comité de trabajo del Programa A:

B) Programa de adecuación normativa a los principios del PSDHM

Objetivo

Brindar asistencia a los gobiernos de la región para la adecuación de sus normas internas a los instrumentos internacionales a los cuales los gobiernos se han adherido, y que se expresan en los principios del PSDHM.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Actividades

b.1) Elaboración de un diagnóstico de la adhesión de los gobiernos de la región a los instrumentos internacionales vigentes en materia migratoria.

Actividades específicas para la actividad 1

b.1.1) Relevar los consensos y acuerdos intergubernamentales en materia migratoria, vigentes a nivel internacional y regional.

Duración: 2 mes

b.1.2) Organizar un taller de especialistas en derechos humanos conjuntamente con la CIDH y el OACDH para establecer los estándares en la aplicación de los Instrumentos Internacionales.

Duración: 2 meses

b.1.3) Establecer el grado de adhesión y la coherencia institucional de cada gobierno de la región a los consensos y acuerdos intergubernamentales en materia migratoria, vigentes a nivel internacional y regional.

Duración: 3 meses

Resultados

b.1.1) Ordenamiento de los consensos y acuerdos intergubernamentales vigentes en materia migratoria a nivel internacional y regional, de acuerdo a los principios del PSDHM.

b.1.2) Realización de un taller de especialistas en derechos humanos conjuntamente con la CIDH y el OACDH para establecer los estándares en la aplicación de los Instrumentos Internacionales.

b.1.3) Estado de situación de la adhesión y coherencia institucional de los gobiernos a los consensos y acuerdos vigentes en materia migratoria, a nivel internacional y regional.

b.2) Asistencia internacional u horizontal a aquellos gobiernos que así la requieran, para la elaboración de normas nacionales acordes a lo establecido en los convenios a los cuales se han adherido.

Actividades específicas para la actividad 2

b.2.1) Relevar las solicitudes de cooperación técnica de los gobiernos de la región, en función de sus objetivos de adecuación de su normativa migratoria.
Duración: 1 mes

b.2.2) Organizar y desarrollar la cooperación técnica horizontal o internacional

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

necesaria para la adecuación normativa, de acuerdo a las solicitudes de los gobiernos de la región.

Duración: indefinida

Resultados

b.2.1) Cada gobierno de la región podrá solicitar la cooperación técnica necesaria para la adecuación de su normativa migratoria.

b.2.2) Cada gobierno de la región podrá recibir la cooperación técnica necesaria para su adecuación normativa.

b.3) Elaboración de una propuesta de los elementos básicos para una armonización normativa regional.

Actividades específicas para la actividad 3

b.3.1) Organizar un taller regional para la discusión sobre las normas y consensos básicos aprobados, requeridos o adoptados por los gobiernos.
Duración: 2 meses

b.3.2) Elaborar una propuesta sobre los elementos básicos para una armonización normativa, de acuerdo a los resultados del taller regional sobre la materia.

Duración: 4 meses

Resultados

b.3.1) Realización de un taller de trabajo regional sobre consensos y normas básicas para la discusión de la propuesta de elementos básicos para una armonización normativa regional migratoria.

b.3.2) Documento consensuado sobre la armonización normativa migratoria en la región.

Comité de trabajo del Programa B:

C) Programa de participación con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales

Objetivo

Establecer un modelo de relación permanente con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, a través del cual se puedan desarrollar acciones conjuntas

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

y consensuar posiciones en relación a los principios y lineamientos estratégicos del PSDHM, con el objeto de reforzar el establecimiento de los canales de participación para que los movimientos sociales formen parte en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas migratorias.

Actividades

c.1) Elaboración de una propuesta de agenda de trabajo sobre políticas y gobernabilidad migratoria con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales.

Acciones específicas para la actividad 1

c.1.1) Elaborar, en función de las conclusiones de la X CSM, una agenda de trabajo sobre políticas y gobernabilidad migratoria en conjunto con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales.

Duración: 2 meses

c.1.2) Discutir y acordar entre los gobiernos de la región la agenda sobre políticas y gobernabilidad migratoria a desarrollar en conjunto con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales.

Duración: de 3 a 4 meses

Resultados

c.1.1) Documento de agenda de trabajo conjunta gobiernos/Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, sobre políticas y gobernabilidad migratoria. c.1.2) Acuerdo de los gobiernos con la agenda de trabajo elaborada en conjunto con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, sobre políticas y gobernabilidad migratoria.

Universidad de Alicante

c.2) Acuerdo de los gobiernos sobre las acciones a llevar a cabo en la agenda de trabajo conjunta.

Acciones específicas para la actividad 2

c.2.1) Organizar un Taller de Trabajo de gobiernos de la región con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, con el objeto de definir las acciones a desarrollar de acuerdo a una agenda conjunta.

Duración: 3 meses

c.2.2) Elaborar documentos de proyecto para la ejecución de las acciones conjuntas a desarrollar con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales. Duración: 2 meses

Resultados

c.2.1) Realización del Taller entre gobiernos y Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales para la definición de las acciones conjuntas a desarrollar.

c.2.2) Documentos de proyecto elaborados en función de las acciones conjuntas de los Gobiernos con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales.

c.3) Inicio de acciones acordadas, prestando especial atención a los aspectos de divulgación y sensibilización respecto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, incluyendo las que quedan en el país de origen.

Acciones específicas para la actividad 3

c.3.1) Desarrollar los proyectos conjuntos entre los gobiernos y la Sociedad Civil, priorizando la sensibilización y difusión de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, incluyendo las que quedan en la sociedad de origen. Duración: 4 meses

Resultados

c.3.1) Puesta en marcha de los proyectos elaborados entre los gobiernos y la Sociedad Civil, con prioridad en aquellos dirigidos a la sensibilización e información sobre los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, incluyendo las que quedan en la sociedad de origen.

Comité de trabajo del Programa C:

D) Programa de participación en espacios regionales e internacionales

Objetivo

Coordinar estrategias y formas de participación en espacios mayores a los de la CSM —tanto aquellos regionales como internacionales—, para el posicionamiento de los principios asumidos por los gobiernos de la región en el PSDHM.

Actividades

d.1) Elaboración de una propuesta de la forma de incorporación de la CSM en la UNASUR.

Acciones específicas para la actividad 1

d.1.1) Elaborar una propuesta formal con antecedentes, justificación y funciones, de la CSM como foro consultivo de UNASUR.

Duración: 30 a 45 días

d.1.2) Organizar una reunión institucional entre la CSM y UNASUR para la discusión y aprobación de la propuesta elaborada.

Duración: 2 meses

Resultados

d.1.1) Propuesta de vinculación de la CSM en la UNASUR.
d.1.2) Aprobación de la propuesta por parte de UNASUR.

d.2) Elaboración de la estrategia de participación de la CSM en el "Foro Global de Migración y Desarrollo".

Acciones específicas para la actividad 2

d.2.1) Aprobar en la X CSM los documentos (Declaración y PSDHM) y participación como región en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo a efectuarse en México.

Duración: 25 y 26 de Octubre 2010.

d.2.2) Invitar a los gobiernos de América Latina y el Caribe no miembros de la CSM a adherirse a la declaración a ser presentada en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo.

Duración: 15 días

d.2.3) Participar en el Foro de Migración y Desarrollo, en carácter de región sudamericana.

Duración: 8 al 11 de Noviembre 2010

d.2.4) Elaborar un informe sobre la participación de la CSM en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo.

Duración: 1 mes

Resultados

d.2.1) Documentos sobre declaración de la X CSM y el PSDHM.

d.2.2) Adhesión de gobiernos extra regionales de América Latina y el Caribe a los documentos presentados por la CSM.

d.2.3) Presentación en el Foro Mundial de Migración y Desarrollo, de los documentos de la CSM.

d.2.4) Informe de la participación de la CSM en el Foro Mundial de Migración y

Desarrollo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Comité de trabajo del Programa D:

E) Programa de fortalecimiento de la información migratoria

Objetivo

Contar con información migratoria objetiva, confiable, oportuna y pertinente, que pueda ser difundida en toda la región, y utilizada para la definición, desarrollo y evaluación de las políticas y programas migratorios.

Actividades

e.1) Relevamiento de la información existente sobre migraciones en fuentes nacionales de los países de la región y de países extrarregionales, y su calidad y pertinencia.

Acciones específicas para la actividad 1

e.1.1) Evaluar la información estadística existente sobre flujos y volumen de las migraciones de nacionales de la región en países extra regionales.

Duración: 3 a 4 meses.

e.2.2) Relevar los problemas existentes en cuanto a la objetividad, confiabilidad, oportunidad y pertinencia de la información migratoria en la región.

Duración: 2 meses

Resultados

e.1.1) Diagnóstico de las características de la información estadística continua y de flujos migratorios existente en la región.

e.2.2) Diagnóstico sobre los problemas de confiabilidad, objetividad, oportunidad y pertinencia de la información migratoria existente en la región.

e.2) Identificación de las necesidades de información migratoria de los países de la región.

Acciones específicas para la actividad 2

e.2.1 Identificar las fuentes y usuarios reales y potenciales de la información migratoria en la región.

Duración: 2 meses

e.2.2) Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades en materia de información migratoria en la región.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Duración: 2 a 3 meses

e.2.1) Diagnóstico sobre fuentes y usuarios de información migratoria en la región.

e.2.2) Diagnóstico sobre las necesidades de información migratoria en la región.

e.3) Elaboración de una propuesta de armonización de fuentes y metodologías para la información migratoria de los registros continuos de los países de la región.

Acciones específicas para la actividad 3

e.3.1) Relevar las metodologías utilizadas en la región, sobre información migratoria en base a registros continuos.

Duración: 2 a 3 meses

e.3.2) Elaborar una propuesta de armonización de la información migratoria en la región.

Duración: 3 meses

Resultados

e.3.1) Evaluación de las metodologías utilizadas en la región sobre información migratoria en base a registros continuos.

e.3.2) Documento de propuesta de armonización de información migratoria en la región.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

e.4) Incremento de la coordinación sobre información y políticas migratorias con los actores involucrados en la recolección, análisis de datos y toma de decisión en materia migratoria.

Acciones específicas para la actividad 4

e.4.1) Organizar un taller de trabajo sobre políticas e información migratoria con los actores involucrados en la recolección, análisis de datos y toma de decisión en materia migratoria en la región.

Duración: 2 meses

e.4.2) Elaborar un informe sobre las características, problemas y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional entre actores involucrados en la recolección, análisis de datos y toma de decisión en materia migratoria en la región.

Duración: 2 meses

Resultados

e.4.1) Consenso sobre buenas prácticas en la coordinación de los actores involucrados en la recolección, análisis de la información migratoria y los tomadores de decisión política.

e.4.2) Documento sobre buenas prácticas en la coordinación entre actores involucrados en la recolección y análisis de datos migratorios y los tomadores de decisión política.

e.5) Propuesta para un sistema de difusión de información migratoria en la región.

Acciones específicas para la actividad 5

e.5.1) Reactivar el Observatorio Sudamericano de Migraciones (OSUMI), redefiniendo objetivos y actividades.

Duración: 2 meses

e.5.2) Poner en marcha el Observatorio Sudamericano de Migraciones

(OSUMI). Duración: 3
meses

e.5.1) Redefinición de objetivos y actividades del Observatorio Sudamericano de Migraciones (OSUMI).

e.5.2) Inicio de las actividades del Observatorio Sudamericano de Migraciones

(OSUMI).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Comité de trabajo del Programa E:

F) Programa de fortalecimiento de la gestión migratoria

Objetivo

Fortalecer, perfeccionar y consolidar los mecanismos institucionales para una adecuada gestión migratoria de la región.

Actividades

f.1) Asistencia a los gobiernos de la región para el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional en materia migratoria.

Acciones específicas para la actividad 1

f.1.1) Analizar las prácticas de coordinación interinstitucional migratoria existentes en los países de la región.

Duración: 3 meses

f.1.2) Organizar un seminario sobre buenas prácticas en coordinación interinstitucional migratoria en la región.

Duración: 2 meses

Resultados

f.1.1) Diagnóstico sobre el estado de coordinación institucional en políticas y programas migratorios en la región.

f.1.2) Consensos intergubernamentales sobre buenas prácticas en coordinación interinstitucional sobre políticas y programas migratorios en la región.

f.2) Asistencia a los gobiernos en la coordinación institucional con los gobiernos locales.

Acciones específicas para la actividad 3

f.2.1) Relevar las buenas prácticas existentes en la región sobre coordinación de políticas y programas migratorios con gobiernos locales.

Duración: 2 a 3 meses

f.2.2) Organizar acciones de cooperación técnica sobre coordinación de políticas y programas migratorios con gobiernos locales.

Duración: indefinida

Resultados

f.2.1) Diagnóstico sobre el papel de los gobiernos locales en las políticas y programas migratorios y las buenas prácticas de coordinación.

f.2.2) Fortalecimiento de la coordinación con gobiernos locales en el desarrollo

de políticas y programas migratorios.

f.3) Capacitación para agentes gubernamentales.

Acciones específicas para la actividad 3

f.3.1) Relevar los cursos sobre migraciones existentes para agentes gubernamentales.

Duración: 30 a 45 días

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

f.3.2) Relevar las necesidades de capacitación en migraciones de agentes gubernamentales.

Duración: 2 meses

f.3.3) Organizar un curso sobre derecho migratorio internacional.
Duración: 2 meses

f.3.4) Organizar cursos sobre migraciones para agentes gubernamentales de acuerdo a las necesidades detectadas en diferentes modalidades.

Duración: indefinida

Resultados

f.3.1) Diagnóstico de los cursos de capacitación en migraciones existentes para agentes gubernamentales.

f.3.2) Diagnóstico de las necesidades de capacitación en migraciones de los agentes gubernamentales.

f.3.3) Realización de un curso sobre derecho migratorio internacional.

f.3.4) Ejecución de cursos de capacitación a distancia para agentes migratorios.

Comité de trabajo del Programa F:

G) Programa de fortalecimiento de la gestión migratoria en zonas de frontera

Objetivo

Fortalecer institucionalmente la gestión migratoria en zonas de frontera, para una más ágil circulación de las personas, un mejor registro del tránsito fronterizo y una mayor protección de las personas migrantes.

Actividades

g.1) Asistencia a los gobiernos para la instalación de controles unificados de frontera.

Acciones específicas para la actividad 1

g.1.1) Relevar las buenas prácticas de control migratorio unificado de fronteras.
Duración: 2 meses

g.1.2) Desarrollar cooperación técnica para el fortalecimiento institucional de controles unificados de fronteras.

Duración: indefinida

Resultados

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

g.1.1) Difusión de las buenas prácticas en control unificado de fronteras.
g.1.2) Instalación de nuevos controles unificados de frontera.

g.2) Asistencia a los gobiernos para la instalación de oficinas migratorias fronterizas de orientación e información para las personas migrantes.

Acciones específicas para la actividad 2

g.2.1) Relevar las necesidades existentes de orientación, información y protección de las personas migrantes en zonas fronterizas.

Duración: 30 a 45 días

g.2.2) Desarrollar programas de cooperación técnica para la orientación, información y protección de las personas migrantes en zonas fronterizas.
Duración: indefinida

Resultados

g.2.1) Propuestas de buenas prácticas en orientación, información y protección de las personas migrantes en zonas fronterizas.

g.2.2) Aplicación de buenas prácticas en orientación, información y protección de personas migrantes en zonas fronterizas.

Comité de trabajo del Programa G:

H) Programa de fortalecimiento de los mecanismos de vinculación con nacionales en el exterior y de la cooperación en atención consular

Objetivo

Fortalecer institucionalmente los mecanismos de vinculación con los nacionales en el exterior y la atención consular coordinada a dichos migrantes.

Actividades

h.1) Actualización de las experiencias sobre programas de vinculación con nacionales sudamericanos en la región.

Actividades específicas para la actividad 1

h.1.1) Relevar los programas existentes en la región sobre vinculación con nacionales en el exterior.

Duración: 1 mes

h.1.2) Organizar un taller para analizar y evaluar las actividades desarrolladas en los programas de vinculación identificados.

Duración: 2 meses

Resultados

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

h.1.1) Diagnóstico de los programas existentes en la región sobre vinculación con nacionales en el exterior.

h.1.2) Compilación y publicación de las buenas prácticas desarrolladas en la región en programas de vinculación.

h.2) Elaboración de una propuesta de coordinación interconsular de asistencia para sudamericanos en países extra regionales.

Actividades específicas para la actividad 2

h.2.1) Relevar las experiencias de cooperación interconsular de asistencia para sudamericanos en países extra regionales.

Duración: 2 meses

h.2.2) Redactar una propuesta de cooperación interconsular de asistencia para sudamericanos en países extra regionales.

Duración: 2 a 3 meses

Resultados

h.2.1) Diagnóstico del estado de situación de las iniciativas de coordinación interconsular de asistencia para sudamericanos en países extra regionales.

h.2.2) Documento de propuesta de coordinación interconsular de asistencia para sudamericanos en países extra regionales.

h.3) Elaborar una estrategia de comunicación a las comunidades de nacionales sudamericanos en otras regiones sobre los programas de vinculación y de coordinación interconsular existentes.

Actividades específicas para la actividad 3

h.3.1) Relevar los consulados sudamericanos fuera de la región con capacidad para cumplir funciones de atención integral a los nacionales emigrados.
Duración: 40 a 45 días

h.3.2) Relevar las organizaciones de colectividades de sudamericanos fuera de la región.

Duración: 2 a 3 meses

h.3.3) Diseñar una estrategia de información sobre la cooperación en materia de vinculación y de cooperación interconsular para las organizaciones de colectividades sudamericanas fuera de la región.

Duración: 2 meses

Resultados

h.3.1) Diagnóstico de los consulados sudamericanos fuera de la región con capacidad para cumplir funciones de atención integral a los nacionales emigrados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

h.3.2) Diagnóstico de las características y capacidades de las organizaciones de colectividades sudamericanas fuera de la región.

h.3.3) Puesta en marcha del programa estratégico de información sobre la cooperación en materia de vinculación y cooperación interconsular para las organizaciones de colectividades sudamericanas en el exterior.

Comité de trabajo del Programa H:

3.4. IMPLEMENTACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Los programas de acción propuestos deben ser aprobados en la X CSM, a partir de lo cual se establecerá para cada uno, su cronograma de ejecución, los insumos necesarios para su desarrollo, los mecanismos de cooperación técnica con que contaran, y las fuentes de financiamiento necesarias.

Para cada programa se conformará una comisión intergubernamental, que en conjunto con la secretaría técnica realizarán el monitoreo de las actividades propuestas.

El avance de estos programas será evaluado en cada reunión intersesional, en la cual se efectuaran las correcciones necesarias para su normal desarrollo.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES FINALES

El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) tiene como objetivo principal recoger los principios y derechos que se han consensuado en el desarrollo de las diferentes conferencias; plantear los lineamientos estratégicos que surgen de dichos principios y derechos; y proponer programas de acción acordes a los lineamientos estratégicos planteados.

Esto implica poder contar en un mismo espacio de consenso, las declaraciones, los compromisos y el plan de acción que la CSM ha planteado a lo largo de su desarrollo. Asimismo el Plan tiene por objetivo el de incorporar los avances subregionales y nacionales que los países de la región han realizado durante los últimos años en materia de políticas de migraciones internacionales.

El eje del PSDHM se centra en el desarrollo humano de la persona migrante, el cual se entiende como la expansión de la libertad de las personas a vivir donde elijan hacerlo, incluyendo el acceso a la salud, educación, condiciones decentes de vivienda y trabajo, y el ejercicio de una ciudadanía plena.

Esta perspectiva, implica a su vez una concepción de la gobernabilidad migratoria centrada en los derechos humanos de los migrantes sea cual fuere su origen nacional, religioso, o étnico; su no criminalización en función de su situación administrativa migratoria; ni su utilización como variable de ajuste de las economías o mercados de trabajo.

Los principios y derechos establecidos en el PSDHM —que recogen a su vez los planteados en el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones—, son

concebidos como una parte esencial del proceso de integración de la región sudamericana.

Es en ese sentido que en el PSDHM —al igual que en otros ámbitos de consensos y acuerdos de la región—, se plantea como meta a alcanzar la de la ciudadanía sudamericana para todas aquellas personas que habitan este espacio regional.

REFERENCIAS

Declaración de Lima, Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima, 1999.

Declaración Final, I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Buenos Aires, 2000.

Declaración Final, II Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Santiago, 2001.

Declaración Final, III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, 2002.

Declaración Final, IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Montevideo, 2003.

Declaración de La Paz, V Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, La Paz, 2004.

Declaración de Asunción, VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Asunción, 2006.

Declaración de Caracas, VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, 2007.

Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo, y Derechos Humanos de las Personas Migrantes, VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Montevideo, 2008.

Declaración de Quito, IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, 2009.

ICMC, Connecting the Dots, *A fresh look at managing international migration*, Ginebra, 2009.

Informe del Segundo Foro Andino de Migraciones, Lima, 2009.

Global Forum on Migration and Development, Fourth Meeting of the Global Forum on Migration and Development, *Parttnerships for migration and human development: shared prosperity – shared responsibility*, México, 2010.

Gianelli, L., *El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales*, OIM, 2008.

Hansen, R., *An Assessment of Principal Regional Consultive Processes on Migration*, OIM, 2010.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, I Foro Andino de Migraciones, Quito, 2008.

UNDP, Human Development Report, 2009.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante