

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Plan Nacional de Política Exterior - PLANEX**

**MINISTERIO DE TRABAJO Y EMPLEO
Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales - MTML**

**III Taller
Cuenca, enero 9 del 2006**

EMIGRACION Y POLITICA EXTERIOR¹

Pablo A. de la Vega M.²

El contexto político del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad y la turbulencia, es el escenario inevitable de producción de política exterior, sostiene Adrián Bonilla en su estudio *Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana*³. Y ésta es una apropiada aseveración que mantiene plena vigencia en la actual coyuntura nacional. La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana⁴.

Es en este escenario en el cual diversos actores, en especial de carácter estatal pretenden alcanzar acuerdos mínimos y diseñar agendas políticas, entre ellas la de política exterior o, recientemente, debido al incremento de los flujos migratorios, la de emigración, en medio de las presiones e intereses sociales, económicos y políticos de los grupos de poder; la dispersión y fragilidad en la que se encuentra la sociedad civil; y, la exclusión social en la que está inmersa la mayoría de la población.

No obstante, antes de abordar los retos que deberán enfrentar tanto los analistas de políticas como los equipos de diseño de las mismas, conviene detenerse en una necesaria reflexión encaminada a esclarecer o, quizás, precisar el significado de políticas públicas, porque tanto la emigración como la política exterior, bajo esta perspectiva, deberían ser consideradas como ejes

¹ Desde una perspectiva integral debería debatirse sobre migraciones (emigración e inmigración) y política exterior; sin embargo, la Coordinación General del Plan General de Política Exterior (PLANEX) ha anunciado que las otras expresiones del hecho migratorio, como la inmigración y el refugio, serán abordadas en talleres posteriores.

² Consultor en Derechos Humanos. Coordinador del Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM). Representante del Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM). Secretario Técnico de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales.

³ Bonilla, Adrián, "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana", en *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito, FLACSO, 2002, pp. 11-45.

⁴ *Ibid.*, p. 20.

fundamentales de las políticas públicas del Estado ecuatoriano. Y, para ello, el aporte teórico de Orazio Belletini es pertinente.

Para este académico las políticas públicas son *el conjunto de acciones que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos en la sociedad*. Esta definición aporta con algunos elementos fundamentales que merecen ser considerados: las acciones implícitas y explícitas; fuera del debate público, las primeras, y mediante la inclusión de importantes actores sociales, las segundas. Desde luego, son acciones gubernamentales y, por tanto, de exclusiva responsabilidad de los gobiernos. Y algo más, las políticas públicas son mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de una dinámica política determinada que promueven el cumplimiento de objetivos políticos e ideológicos en la sociedad en la que actúan⁵.

Belletini, además, aporta a la reflexión preguntando si las acciones no ejecutadas o, mejor dicho, las omisiones gubernamentales, también pueden ser consideradas como políticas públicas. Y otro elemento fundamental, aunque no se encuentra explícito en la definición anotada, es la naturaleza de la política pública y, particularmente, desde tres enfoques interrelacionados. El primero, que considera a las políticas públicas como procesos. Y esta tesis tiene no sólo sentido sino legitimidad. Las políticas públicas deben promover y contribuir a la dinámica social, a través de procesos de diálogo, negociación y concertación ciudadana, entre el Estado y otros actores sociales, en particular la sociedad civil y, en algunos casos, como en la emigración, las iglesias. Pero, las políticas públicas también podrían ser interpretadas como productos y el desafío más visible, en la actual coyuntura nacional, sería efectuar un balance de la labor parlamentaria, en general, y de las comisiones legislativas pertinentes, en particular.

En este sentido, cabe preguntarse, cuál ha sido el aporte sustantivo del legislativo en el diseño de las políticas públicas en Ecuador. Aunque la rendición de cuentas o el balance anotado no deberían considerar exclusivamente al Legislativo, el Ejecutivo también debería exhibir resultados. Y una tercera perspectiva surge tomando en cuenta las dos ya citadas.

A las acciones, el gobierno y la naturaleza se suman la eficacia y la legitimidad. El resultado del diseño, la formulación, la implementación, la evaluación y el reajuste de las políticas públicas tiene que ser la eficacia, esto significa que la intervención gubernamental debe estar en capacidad de solucionar los problemas sociales, o de otro tipo, a los que se enfrenta la sociedad, en general, y los sectores sociales -como los emigrantes irregulares, por ejemplo-, en particular.

Pero la eficacia, condición indispensable de las políticas públicas, debe contar con la legitimidad. Entonces, quiénes están llamados a formular las políticas públicas? Exclusivamente los técnicos o los políticos? En qué momento los sectores sociales involucrados o, presuntamente, beneficiados o los destinatarios de las mismas, validan las políticas elaboradas por los equipos de diseño o los tecnopolíticos?, con acierto calificados así por Belletini⁶.

Estas breves consideraciones teórico-metodológicas sirven de marco introductorio para destacar la pertinencia política de la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y sus actuales

⁵ Belletini C., Orazio J., "Políticas públicas: Una introducción al estudio de su formación y análisis en el caso ecuatoriano", en *Cuadernos Sociológicos* No. 3, Quito, PUCE, 2004, p. 108.

⁶ *Ibid.*, p. 126.

autoridades, de elaborar un plan de política exterior, de mediano plazo (2006-2020), mediante un proceso democrático y transparente⁷. El Estado ecuatoriano no sólo requiere de una agenda de política exterior, a mediano plazo, sino de lineamientos y directrices metodológicas que le permitan adoptar e implementar políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas sociales, económicas y culturales⁸ de los beneficiarios.

Bonilla advierte, y es pertinente coincidir con su propuesta, que la política exterior ecuatoriana necesita de la construcción de una agenda que permita sistematizar, precisar y jerarquizar los temas de las relaciones internacionales de modo que los funcionarios del servicio exterior puedan tener una guía para la toma de decisiones. Y, esta agenda requiere, en su elaboración, de información de calidad que pueda ser procesada por el Ministerio de Relaciones Exteriores⁹. Pero no sólo la información de calidad es indispensable, es necesario el aporte multidisciplinario y holístico que permita contar con una visión amplia de los problemas sociales domésticos y sus eventuales vínculos con la comunidad internacional y, por cierto, la participación de actores relevantes provenientes de la sociedad civil, la academia, los partidos políticos e iglesias, entre otros.

Entonces, dadas las características de la dinámica social, durante los últimos cinco años, se puede aseverar que uno de los temas cruciales que ha surgido en la agenda pública es el de la emigración.

No es el propósito de esta intervención analizar las causas y las consecuencias del fenómeno migratorio en Ecuador, agudizado desde finales de la década de los noventa, en especial por una de las más graves crisis financieras por las que ha atravesado la historia ecuatoriana reciente¹⁰. No obstante, es preciso señalar que el Estado ecuatoriano y su institucionalidad pública no estaban preparados y, quizás, ahora tampoco, para enfrentar la magnitud y velocidad de los flujos migratorios de ecuatorianos al exterior.

En efecto, según un estudio de Brad Jokisch, mientras en la primera fase emigratoria que se inició en los primeros años de la década de los cincuenta y concluyó a principios de los noventa, habrían salido del país alrededor de 700.000 personas, desde la peor crisis financiera de la historia republicana ocurrida entre 1998 y 1999, un número similar de personas sería el que habría emigrado hasta finales del 2004. Esto significa que en cinco años emigraron aproximadamente el mismo número de personas que lo hizo durante alrededor de cinco décadas.

En otras palabras, para Jokisch, con 44 años de duración, la velocidad de salida en la primera fase se mantiene en un promedio de 15.909 personas por año; mientras que con 5 años de duración, la reciente ola migratoria alcanza un promedio de 140.000 personas por año. Estos datos revelan entonces que la reciente ola emigratoria ha sido 9 veces más veloz que la primera¹¹.

⁷ Una iniciativa similar fue promovida durante el 2001 por la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con auspicio de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁸ En la que habría que considerarse la naturaleza plurinacional y multicultural del país.

⁹ Op. Cit., p. 27.

¹⁰ Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano", en *Cartillas sobre Migración* No. 3, Quito, FEPP, 2003, pp. 2-7.

¹¹ Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, "Características y diferencias clave entre las primeras migraciones y la reciente ola migratoria", en *Cartillas sobre Migración* No. 10, Quito, FEPP, 2004, p. 8.

Esto nos permite plantear que el Estado ecuatoriano no ha tenido ni tiene una respuesta, de carácter integral (intersectorial, interinstitucional y multidisciplinaria), para responder a la esencia y naturaleza de las migraciones, en especial del reciente flujo migratorio ecuatoriano.

Para sostener esta afirmación, se pueden esgrimir los siguientes argumentos:

1) La desarticulación institucional que se expresa en la diversidad de instancias estatales que intentan esgrimir respuestas a la complejidad y multicausalidad de las migraciones (emigración, inmigración, refugio y desplazamiento interno), sumada a la inexistente o esporádica coordinación entre ellas. Es aquí que cobra fuerza la propuesta surgida desde la sociedad civil de promover la creación de un órgano rector de esta institucionalidad, de carácter paritario, una de cuyas tareas sea la formulación de las políticas públicas sobre migraciones. Pero esta inexistente o débil coordinación entre las aproximadamente dos decenas de dependencias estatales relacionadas con la emigración e inmigración también se expresa en los inexistentes o, también, débiles vínculos de estas instancias con la academia y las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema. Una consideración especial podría extenderse a las iglesias, en particular a la Iglesia Católica, a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y su Departamento de Movilidad Humana.

2) La existencia de un marco normativo anacrónico, elaborado en la década de los setenta, bajo la influencia de la naciente doctrina de la seguridad nacional y la exclusión del extranjero. Es así que los más importantes cuerpos legales vigentes establecen normas para el control y la regulación de los flujos inmigratorios. Por tanto, es indispensable promover un impostergable proceso no sólo de actualización de la normativa migratoria ecuatoriana sino de armonización de la legislación interna sobre la materia con las normas y los estándares internacionales, adoptados por los organismos intergubernamentales internacionales. Esta es una tarea pendiente del Legislativo y es aquí que tiene relevancia la demanda de resultados, como se ha mencionado.

Pero una tarea compleja, por la naturaleza del problema que intentaría normar, es la emigración. Y ésta también se convierte en un desafío del Legislativo: la aprobación de nuevos cuerpos legales que promuevan y tutelen los derechos de los ecuatorianos domiciliados y residentes en el exterior, de manera independiente a su condición migratoria.

En este aspecto, es crucial tener presente los derechos básicos de los migrantes: El primero es el derecho a no migrar. El segundo es el derecho a la libre movilidad. El tercero es el derecho a la justicia social y laboral; y, el cuarto es el derecho a la identidad cultural¹². Estos cuatro derechos se encuentran recogidos en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, suscrita y ratificada por el Estado ecuatoriano.

En esta perspectiva merece destacarse la significativa importancia que alcanzó la realización del Taller sobre el Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias (Cuenca, marzo 11 y 12 del 2004), convocado por la Presidencia del H. Congreso Nacional, la Asociación para la Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria (ALISEI) y el Plan Migración, Comunicación y

¹² Ver: Misión en Chile-OIM, *Las Migraciones Internacionales: Análisis y perspectivas para una Política Migratoria*, Documento de Trabajo No. 2, Santiago, mimeo, 2003, p.4.

Desarrollo (PMCD), cuyo resultado fue el Proyecto No. 25-298, patrocinado por el H. Guillermo Landázuri Carrillo, puesto en conocimiento del Pleno el 3 de mayo de ese año y cuyo informe para segundo debate reposa en la Comisión Legislativa de lo Laboral y Social desde el 27 de diciembre del 2004. Sin embargo, hasta la presente fecha el Parlamento no ha retomado el debate pendiente, a pesar de múltiples ofertas de distintos bloques parlamentarios.

Este proyecto de ley propone la creación del Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias; establece lineamientos generales para un Plan Nacional; incorpora en la ley el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias¹³; establece algunas facilidades arancelarias y tributarias (a consideración del Ejecutivo); y, da varias directrices a diversas instancias estatales a favor de los migrantes.

Dado que no se prevé que el Legislativo trate este proyecto de ley y considerando que en los debates parlamentarios iniciales, los legisladores dejaron de lado la propuesta de crear el Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias (MIGRACONE), una amplia alianza de organizaciones sociales y organismos no gubernamentales especializados en el tema migratorio, a través de un convenio de cooperación con el Ministerio de Trabajo y Empleo¹⁴, conformaron la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, una de cuyas propuestas fundamentales consiste en la creación, mediante decreto ejecutivo, del Consejo Nacional de Migraciones Laborales, como una instancia estatal, de carácter paritario, que sería la responsable de la formulación de las políticas públicas sobre migraciones laborales.

3) Otro argumento a mencionarse está relacionado con el discurso político, y las acciones gubernamentales, asumido por las autoridades responsables de la gestión y administración de los flujos migratorios. Discurso riesgosamente excluyente y xenobófico, proveniente de funcionarios gubernamentales relacionados con el control migratorio, que aborda la problemática migratoria exclusivamente desde una perspectiva de seguridad.

Esto supone una debilidad en las demandas destinadas a los gobiernos de los países de destino o de tránsito de los emigrantes ecuatorianos, resta fuerza moral y ética, y debilita cualquier estrategia de negociación o regularización de los ecuatorianos en el exterior, pues pone de manifiesto una falta de coherencia entre la realidad de los inmigrantes en el país y las exigencias de mejores condiciones para los ecuatorianos en el exterior.

¹³ Creado mediante Decreto Ejecutivo 2378-B, de febrero 21 del 2002 (Suplemento del Registro Oficial No. 527, de marzo 5 del 2002) y, hasta ahora, sin implementación debido a varios factores de orden técnico, jurídico y político, circunstancia que ha llamado la atención tanto de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes, quien anotó la necesidad de poner en marcha esta iniciativa en el informe de su Misión a Ecuador (E/CN.4/2002/94/Add.1, febrero 15 de 2002), como del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que solicitó que Ecuador, en su próximo informe periódico, proporcione información sobre los efectos producidos por el fondo creado en el marco del programa de bienestar social para los ecuatorianos migrantes y sus familias en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de estas familias (E/C.12/1/Add.100, junio 7 de 2004).

¹⁴ El convenio de cooperación fue suscrito el 2 de septiembre del 2005, entre el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), el Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM) y el Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM). Participan como organizaciones veedoras la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH del Ecuador), la Casa del Migrante del MDMQ, el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD), la Plataforma interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD, Capítulo Ecuador) y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJR/SJM-Ecuador).

Sobre este asunto, Lelio Mármora, profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), señala que la conciencia clara de la existencia de las imágenes prejuiciosas (la competencia desleal, el aprovechamiento de los servicios sociales, la invasión pasiva, la resistencia a la integración o el de la inseguridad, entre otras), de las formas en que se manifiesta y reproduce, y de la confrontación de las mismas con la realidad observable, constituye un elemento de importancia básica para la fundamentación y el desarrollo de las políticas de migraciones internacionales¹⁵.

4) Y, un argumento final, es el imaginario colectivo sobre las migraciones. En este caso sobre la emigración. Imaginario construido por una multiplicidad de actores, estatales o no, en el que desempeñan un rol relevante los medios de comunicación. En tal sentido, el involucramiento de periodistas, editorialistas, directivos de los medios de comunicación y funcionarios responsables de elaborar y procesar la información oficial, en la formulación tanto de una agenda de política exterior como de una de políticas migratorias es fundamental y estratégico.

Previas estas consideraciones, el actual proceso iniciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el auspicio del Ministerio de Trabajo y Empleo, y su Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, para el eje central de este debate, deberá considerar, analizar y jerarquizar los siguientes temas, entre otros tantos¹⁶, a fin de reelaborar y/o ampliar la agenda de política exterior, con énfasis en emigración:

Redefinición de las funciones y atribuciones de las oficinas consulares

- Atención y protección consular, independientemente de la condición migratoria (regular o irregular) de los ecuatorianos en el exterior. Suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con iglesias y organismos no gubernamentales especializados en asistencia humanitaria y asesoramiento legal a emigrantes (países de tránsito y de destino). Implementación estratégica de consulados móviles.

Planes Nacionales

- Evaluación, reajuste e implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos: Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas (1998 y 2003-2006) y Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (2001)¹⁷.

Normativa Internacional

¹⁵ Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 77, 78.

¹⁶ Ver Anexo: Recomendaciones del Taller sobre el Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias. Cuenca, marzo 11 y 12 de 2004 (www.ecuadormigrante.org).

¹⁷ En particular, evaluar la implementación de sus tres ejes: "1) Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor; 2) El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior; y, 3) El Estado Ecuatoriano tendrá entre sus objetivos, reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas a favor de aquellos".

- Implementación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); de las recomendaciones de los mecanismos temáticos especializados de la OEA (Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias) y las Naciones Unidas (Relatoría Especial para los derechos humanos de los migrantes); de los Convenios de la OIT, relacionados con las migraciones laborales; y de las Decisiones adoptadas en la Comunidad Andina de Naciones, en especial el Instrumento Andino de Migración Laboral.

Derechos de los Migrantes

- Monitoreo, supervisión y promoción de los derechos de los migrantes en los países de tránsito y de destino, sean documentados o no, y adopción de estrategias apropiadas ante las políticas de control y regularización de emigrantes en esos países. Promoción de la intervención de las Defensorías del Pueblo, Comisiones Nacionales o Procuradores Nacionales de Derechos Humanos.

Diálogo y Negociación

- Diálogo y negociación bilateral y/o multilateral entre Ecuador y los países de tránsito y de destino para la regularización migratoria, reunificación familiar y/o implementación de proyectos de codesarrollo. Suscripción de acuerdos de cooperación internacional con organismos internacionales especializados en migraciones y refugio.

Aunque estas cinco áreas temáticas no son excluyentes, es importante señalar que cualquier redefinición, validación y/o posterior implementación, deberían darse simultáneamente a la adopción de un sistema de evaluación de los consensos alcanzados en este proceso o en otros similares que haya sido exitosos.

Tal como lo menciona Leonardo Arízaga Schmegel¹⁸, convendría política y estratégicamente que la Cancillería trabaje directamente con la sociedad civil en este tema, tome nota de sus observaciones y permita una participación constructiva de ésta en la formulación y ejecución de la política exterior sobre emigrantes nacionales.

Y este tipo de *buenas prácticas* gubernamentales, validada en otros ámbitos geográficos y circunstancias, también ha sido alentada por Gabriela Rodríguez Pizarro, en ese entonces, Relatora Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes, quien sostuvo en uno de sus informes que las políticas migratorias deben estar basadas en el diálogo y ser enriquecidas con las aportaciones de todas las fuerzas políticas e interlocutores sociales y que debe cuidarse, además, el diálogo entre las instituciones y la sociedad civil (asociaciones de inmigrantes, ONG, iglesias, etc.)¹⁹.

Política que, según se advierte, será la adoptada por Jorge A. Bustamante, el nuevo Relator Especial, cuando en su primer intervención oficial en el seno de la 60ª periodo de sesiones de la

¹⁸ Arízaga Schmegel, Leonardo, "La política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales", en *Emigración y política exterior en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2005, p. 53.

¹⁹ Ver: http://www.lainsignia.org/2005/agosto/ibe_109.htm

Asamblea General de Naciones Unidas, afirmó que tanto en la definición del plan de trabajo como en su implementación, dialogará con los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, inclusive los migrantes mismos, y todos los actores comprometidos en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes.

Por tal razón, el debate y la reflexión sobre migraciones que prosigue en esta ciudad, será un aporte sustantivo en la elaboración de una nueva agenda de política exterior, legitimada por la participación ciudadana, y el compromiso y la voluntad política de las dos Secretarías de Estado convocantes para este diálogo, directamente vinculadas y responsables de brindar respuestas a las demandas del fenómeno migratorio en Ecuador.

Cuenca, enero 9 del 2006

ANEXO

RECOMENDACIONES QUE SE REFIEREN A DERECHOS Y GARANTIAS DE LOS MIGRANTES ECUATORIANOS Y SUS FAMILIAS, QUE SE DIRIGEN A PODERES Y AUTORIDADES DEL ESTADO ECUATORIANO²⁰ **(Cuenca, marzo 11 y 12 del 2004)**

- 1) Recomendar al Congreso Nacional la armonización de las leyes ecuatorianas con la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), en atención a lo que dispone la Constitución Política de la República y al artículo 84 de la convención. Urgir, además, al Gobierno Nacional a que tome las medidas para la efectiva aplicación de la Convención en el país.
- 2) Recomendar al Congreso Nacional la armonización de la legislación nacional con los acuerdos internacionales de derechos humanos de los migrantes, en especial a lo que concierne a los siguientes cuerpos legales: Ley de Extranjería, Ley de Migración, Código Penal, Ley de Documentos de Viaje, entre otros. El Estado ecuatoriano debe velar por el respeto a los derechos de los nacionales que han migrado a otros países y, para guardar consecuencia lógica, respetar en idéntica medida los derechos de los inmigrantes que se encuentran en el Ecuador.
- 3) Pedir al Ejecutivo y al Congreso Nacional que apliquen las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los Migrantes de las Naciones Unidas que atañen al Ecuador, en especial su solicitud de reformar la Ley de Migración para que no contenga criterios discriminatorios para la exclusión de extranjeros y para que se estudien reformas legislativas, a fin de que las ordenes de deportación sean susceptibles de apelación mediante recurso administrativo-judicial.
- 4) Instar al Gobierno Nacional a que ejecute las disposiciones de las normas regionales de la Comunidad Andina, de manera particular los Instrumentos Andinos de Migración Laboral, Seguridad Social y Salud en el Trabajo.
- 5) Pedir al Gobierno Nacional que establezca una instancia de cabildeo y gestión ante parlamentos y autoridades de países de tránsito y de destino de migrantes ecuatorianos, en coordinación con las misiones diplomáticas y oficinas consulares, a fin de que se promuevan y se protejan los derechos de los migrantes y sus familias, en las legislaciones de esos países. En la labor de cabildeo se buscará la flexibilización del tratamiento a los migrantes ecuatorianos, su regularización y la defensa de sus garantías básicas. El Gobierno Nacional coordinará las actividades de cabildeo parlamentario que desarrolle, con las acciones que el Congreso Nacional impulse al respecto.
- 6) Demandar a las autoridades ecuatorianas de migración el estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes ecuatorianos, en particular sus derechos al libre tránsito, al debido proceso en los trámites de apelación a decisiones de la autoridad, a la repatriación de sus remesas, a la recepción en condiciones dignas de los deportados y excluidos, y a recibir un trato digno en los puertos, aeropuertos y puestos fronterizos, entre otros.

²⁰ ALISEI, *Migración: Análisis y Propuesta Normativa para una Reforma Jurídica*, Quito, ANT comunicación visual, 2004, pp. 61-70.

7) Recomendar al Gobierno Nacional y a la Defensoría del Pueblo que, en coordinación con asociaciones y comunidades de migrantes y organizaciones no gubernamentales, lleven adelante una política de comunicación que promueva los derechos de los migrantes, les informe sobre sus garantías y beneficios, y evite dar una connotación negativa o peyorativa a la migración.

8) Sugerir al Gobierno Nacional y al Instituto Nacional de Seguridad Social que estudien el establecimiento de medidas a fin de que los trabajadores migrantes ecuatorianos puedan aportar voluntariamente al Seguro Social desde el exterior, y gozar por esa vía de los beneficios de ley que tienen los afiliados voluntarios al IESS.

9) Pedir al Tribunal Supremo Electoral que adopte de manera inmediata las disposiciones que permitan la participación de los migrantes ecuatorianos en las próximas elecciones. Se solicita, en este sentido, al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a que organice el acto electoral en coordinación con el TSE, asignando los fondos necesarios y tomando las provisiones para la inscripción de los votantes. Se sugiere considerar la emisión de una cédula de votación de los migrantes por parte de los consulados ecuatorianos, a un precio razonable y mediante un trámite accesible, a fin de facilitar su participación en los comicios.

10) Recomendar al Congreso Nacional el posible establecimiento de una Comisión de Defensa del Migrante, que tendrá a su cargo la tramitación de todos los proyectos de ley y, en general, la gestión de las cuestiones legislativas atinentes a la migración. Se coordinará la atención de los temas de los migrantes con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional.

11) Pedir al Congreso Nacional, la Función Ejecutiva y demás entidades públicas, que en la preparación y ejecución de toda iniciativa legal o programa público que tenga relación con los migrantes y sus familias, se contemplen mecanismos de participación de las asociaciones y comunidades de migrantes ecuatorianos y organizaciones no gubernamentales que atienden temas referidos a la migración. Dicha participación se realizará a través de reuniones, foros y talleres que se organizarán para el efecto, así como por los medios de comunicación colectiva.

12) Solicitar al Congreso Nacional la reforma de la legislación penal que se refiere al tráfico de migrantes a fin de actualizarla con los instrumentos internacionales de derechos humanos de protección al migrante, y la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado y su Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Al efecto se deberá recordar que las víctimas de tráfico de personas no pueden ser encausadas penalmente; que el Estado debe tomar medidas de prevención para evitar el tráfico de personas; y que se deben establecer canales de reparación a favor de las víctimas de coyoterismo. En la ley se deberían además considerar que las medidas y penas para combatir el “coyoterismo” sean análogas a las establecidas para los responsables de tráfico ilícito de drogas.

13) Pedir al Congreso Nacional que en las reformas legales de armonización de la ley nacional con disposiciones internacionales de derechos humanos, se incluyan normas referidas a la disolución del vínculo matrimonial, pago de alimentos y, en general, a la protección de la familia. La disolución fraudulenta del vínculo matrimonial, por ejemplo sin la debida notificación a uno de los cónyuges de la iniciación del trámite de divorcio, será severamente penalizada como delito contra la fe pública y causal para la anulación del trámite mismo, sin perjuicio de las sanciones a

los funcionarios y profesionales que realicen dichos trámites de manera irregular. Se debería incrementar el plazo de prescripción a por lo menos cinco años, para que el afectado interponga las acciones de nulidad correspondientes. En esta materia se deberán tomar en consideración, además, las pertinentes disposiciones del Código de la Niñez y de los instrumentos internacionales que atañen al pago de pensiones alimenticias.

14) Recomendar al Gobierno Nacional que considere mecanismos para la creación de un sistema de adquisición de vivienda que podría denominarse “Hipoteca de Vivienda internacional del Ausente”, a fin de que los migrantes ecuatorianos y sus familias puedan adquirir y construir viviendas en el Ecuador.

15) Solicitar al Congreso Nacional y al Ejecutivo que coordinen la ratificación del Convenio 143 de la OIT, por cuanto sus preceptos se hallan recogidos en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ratificada por el país, y a fin de brindar una adicional protección a los migrantes en el marco de la OIT.

16) Urgir al Gobierno Nacional a que emita las declaraciones previstas en los artículos 76 y 77 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, a fin de que el Comité de Vigilancia de ésta pueda recibir reclamos que conciernen a nuestro país, de la misma manera como el Ecuador ha procedido con respecto al Comité contra la tortura y al Comité para la eliminación de la discriminación racial.

17) Pedir al Gobierno Nacional que mantenga como una de las metas de su política multilateral, la promoción de la ratificación progresiva de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

18) Solicitar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que active la Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos, a fin de comenzar el proceso de preparación del informe inicial del Ecuador al Comité de Vigilancia de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En atención a lo que establece el Decreto Ejecutivo que rige el funcionamiento de la Comisión de Coordinación, se urge a que en la preparación del informe se involucre a la sociedad civil, a través de consultas con las asociaciones y organizaciones de migrantes, y con organizaciones no gubernamentales que dan seguimiento a temas de migración.

19) Pedir que el Congreso Nacional y el Ejecutivo consideren la adhesión del país al “Convenio de La Haya sobre la Eliminación del Requisito de la Legalización de Documentos Públicos Extranjeros” (Apostilla de La Haya), a fin de facilitar la legalización de documentos a los migrantes sin tener que acudir a trámites en los consulados de los países en los que se desee que dichos documentos tengan efectos legales. Ello no obstará para que los consulados ecuatorianos continúen brindando servicios de legalización de documentos, de conformidad con la Ley.

20) Solicitar al Gobierno Nacional la negociación de acuerdos internacionales y la expedición de normas conducentes a la gestión ante otros Estados de visados humanitarios a favor de familiares de migrantes que deban desarrollar actividades en el exterior en relación con enfermedades o accidentes serios o el fallecimiento de sus familiares, o para acompañar a familiares que deban recibir tratamiento médico.

21) Recomendar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que las oficinas consulares donde hay un importante número de migrantes ecuatorianos reinviertan un porcentaje adecuado de las recaudaciones consulares de autogestión a mejorar la atención a los migrantes ecuatorianos y sus familias que habiten en la pertinente jurisdicción.