La política migratoria en Ecuador

Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos

Jacques Ramírez Gallegos

iaen
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Cuadernos Subversivos

Primera edición: 2013
Segunda edición: 2014

325.2866
R177p

Ramírez Gallegos, Jacques
Política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos / Jacques Ramírez Gallegos — 2.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2014

88 p.; 11,5 x 17 cm (Cuaderno Subversivo n.° 3)

ISBN: 978-9942-950-03-1

1. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN 2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL 3. FLUJOS MIGRATORIOS 4. MOVIMIENTOS SOCIALES I. Título

---

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 3829900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores
Maqueta y diagramación: Gabriel Cisneros Venegas
Diseño portada: David Rivera Vargas
Imagen de la portada: *Au-dessus de la Ville* (1918), de Marc Chagall
Correción de estilo: Roberto Ramírez Paredes
Impresión: Imprenta Express Color
Tiraje: 1000 ejemplares

© IAEN, 2014

CC BY-NC-SA
Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Índice

Introducción 7

Capítulo primero
El Estado ecuatoriano y sus políticas migratorias: una mirada securitista 15

Capítulo segundo
Política y migración en Ecuador a finales de los noventa y principios del nuevo siglo 23

Capítulo tercero
Revisitando el articulado sobre movilidad humana en la Constitución de Montecristi.....33

Capítulo cuarto
El transnacionalismo «desde arriba».....55

1. Nueva política consular 55
2. El voto migrante.....58
3. Las Casas Legislativas 61
4. Las Casas Ecuatorianas en el exterior.....64
5. Las visitas presidenciales.....66

Cierre.....69

Bibliografía 77

Sobre el autor 88

Introducción

> Reflexionar sobre la inmigración y la emigración implica pensar el Estado y la nación, y ambos se piensan a sí mismos al pensar la migración.
>
> Abdelmalek Sayad, 2002

No se puede entender de manera precisa la política migratoria emprendida por el actual gobierno si no es a partir de una mirada diacrónica que nos permita concebir y ubicar cuál ha sido la postura del Estado ecuatoriano en este tema a lo largo del tiempo. La perspectiva inmediatista, centrada únicamente en la coyuntura, es demasiado estrecha para considerar los puntos de inflexión en la historia social y política, y puede conllevar a los errores de interpretación que cometen frecuentemente algunos analistas, como veremos más adelante. Si bien en la actualidad existen tensiones, quedan temas pendientes y retos por alcanzar, la política migratoria vigente constituye una política rupturista, tanto si hacemos un análisis histórico como vanguardista si hacemos una lectura comparativa con otros países.

No es el objetivo de este texto hacer una evaluación detallada de las políticas y programas en asuntos migratorios emprendidos en el último sexenio por el actual gobierno. Lo que quiero señalar en este espacio,

son ciertos elementos que permiten comprender de mejor manera dichas rupturas, elementos vanguardistas y tensiones de la política migratoria ecuatoriana, así como avanzar en la tesis que he planteado en otros estudios sobre el surgimiento y conformación de un Estado-nación cada vez más transnacional como efecto de las políticas implementadas por el gobierno de la Revolución ciudadana (Ramírez, 2011; Boccagni y Ramírez, 2013).

El *transnacionalismo político*[1] es el lente teórico que orienta este capítulo. Con este término entendemos el estudio de todas aquellas actividades que, por un lado, realizan los migrantes en relación con la formación de organizaciones (comités, asociaciones, movimientos que intentan influir y participar en la vida local/comunitaria o nacional, tanto del país de origen como el de estadía); y, por otro lado, aquellas actividades que propician los Estados para incorporar y vincular a sus diásporas a la vida política «nacional».

Cabe resaltar que varios autores que han trabajado con la categoría conceptual de transnacionalismo político han puesto más énfasis en el accionar de los migrantes y menos en el quehacer de los Estados. Portes (2003) señala que la noción de transnacionalismo político se podría aplicar a un vasto rango de actividades transfronterizas, totalmente variables en su

1 Sobre la teoría del transnacionalismo político ver: Guarnizo, Portes y Haller (2003); Ostergaard-Nielsen, (2003); Portes (2003); Martiniello y Lafleur (2008); Fitzgerald (2006); Bauböck (2003, 2007).

frecuencia y distribución, pero mayormente atribuibles, en términos estrictos, solamente a una menor parte de los migrantes.

Por otro lado, para Fitzgerald (2006) el desarrollo del campo de estudios sobre transnacionalismo político es básicamente el resultado de tres claves de interpretación en el estudio de la migración: «la participación política a través del voto a distancia, el ejercicio de la presión por parte de los migrantes y las contribuciones financieras a través de las fronteras». En uno de los artículos mejor conocidos sobre el tópico, Guarnizo y sus colegas (2003), focalizan la migración trasnacional fundamentalmente como «un fenómeno de construcción a través del cual los sujetos responden a larga distancia a las obligaciones sociales, a través del sentido de pertenencia, buscando una transformación de las prácticas sociales en sus países de procedencia».

Por su parte Ostergaard-Nielsen (2003) cuando plantea una tipología de las actividades políticas transnacionales, en dos de ellas se refiere sobre todo a las iniciativas políticas emprendidas por los migrantes (*homeland politics, translocal politics*) y en una a las actividades políticas realizadas en el país anfitrión (*immigrant politics*) descuidando lo que se ha hecho en los países de origen.

Y es justamente la novedad que se vive en muchos de los países —sobre todo en los de origen— la que posibilita que hoy en día se tienda con más claridad a cultivar la filiación y la lealtad de los migrantes, a pesar de la distancia y del tiempo transcurrido. Como plantea

Bauböck (2007), lo que es fundamentalmente nuevo en cuanto al transnacionalismo político son las respuestas de las instituciones políticas nacionales, que permiten a los migrantes reivindicar derechos y afiliarse a varios sistemas políticos. Esta entrada es la que más se ajusta para el caso ecuatoriano, donde se empieza a producir una abundante evidencia empírica y más elementos para el análisis.

Estas políticas de «vínculo», según Lafleur (2012)[2], muestran cómo las políticas públicas hacia la diáspora se pueden considerar como mecanismos de ajuste en dos sentidos. Primero los Estados «expulsores» menos desarrollados pueden utilizar las políticas de vinculación para captar remesas y otras inversiones de los emigrantes en su país de origen. Segundo, la presencia de ciudadanos en el exterior puede servir a los intereses económicos y políticos del país de origen cuando los emigrantes se organizan en lobbies o crean negocios transnacionales en el país de residencia. En ambos casos, según dicho autor, los emigrantes son un recurso potencial para sus países de origen por lo que las políticas de vinculación fortalecen la lealtad de los emigrantes hacia su país y sirven a los intereses del Estado de origen.

La tesis de Lafleur resulta de cierta manera reduccionista porque ve los vínculos que se tejen entre el Estado y los ciudadanos en el exterior de una manera

2 Quien retoma la literatura sobre políticas de vinculación de autores como Smith (2003); González Gutiérrez (2003), Gamlen (2008), entre otros.

utilitaria y, adicionalmente, parte de una disyunción entre Estado y diáspora, que impide analizar las relaciones de poder al interior y al margen de las instituciones políticas formales.

Al analizar el caso ecuatoriano, en relación al primer sentido de ajuste (políticas de vínculo para capturar remesas) no ha sido el interés primordial del actual gobierno. Esto se evidencia con el reiterativo discurso del propio presidente de la República y ciertos programas y proyectos emprendidos por la cartera del ramo, que han invitado al retorno de los migrantes, obteniendo cierta acogida.[3] Por otro lado, si uno analiza la evolución de las remesas de los últimos años observa que a partir del 2007, que fue el monto más alto de envío (3,3 mil millones de dólares), las remesas han tenido un movimiento irregular, llegando a su nivel más bajo en 2010 (2,3 mil millones de dólares), aumentado nuevamente en 2011 (2,6 mil millones) y disminuyendo otra vez en el 2012 (2,4 mil millones).[4] El total de envío de

3 El retorno se ha producido más por efecto de la crisis global, que se sintió y se siente con fuerza en los principales lugares de destino de nuestros compatriotas (España, Italia, Estados Unidos) que por el «efecto llamada» que ha buscado la Senami a través de su programa «Bienvenid@s a Casa». Cabe recordar que se han producido más retornos forzados (tanto económicos como políticos) que voluntarios. Sobre los programas de retorno en Ecuador, ver Moncayo (2011). Aunque es necesario señalar que algunos programas de retorno sí están vinculados con la inversión productiva. El monto invertido por el gobierno en la Secretaría Nacional del Migrante en el período 2007-2011 (primer semestre) fue de 53,5 millones de USD.

4 «El flujo de remesas familiares que ingresó al país durante 2011 sumó USD 2.672,4 millones. Dicho valor, al relacionarlo con el

remesas en el período 2007-2013 fue de 13,6 mil millones de USD.

El segundo sentido de ajuste (políticas de vínculo que sirven a los intereses económicos[5] y políticos) se podría ubicar en experiencias recientes, como son los casos de estudiantes ecuatorianos que están siendo becados por la Senescyt (5.002 estudiantes becados desde el 2007), a quienes se les ha financiado estudios en el exterior con el compromiso de retornar y se les ha solicitado también apoyo, previa capacitación, para que promocionen e informen en los lugares donde se encuentran estudiando acerca de la iniciativa Yasuní-ITT, conformando una red de becarios. Pero este asunto es nuevo y requiere mayor indagación. En

---

contabilizado en 2007 (USD 3.335,4 millones), el mejor año histórico de la serie estadística de remesas, representa una disminución relativa del 19,9% y absoluta de USD 662,9 millones» (*www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB00009859*). Para 2012 también se produjo un descenso comparado con el año 2011, llegando a la cifra de USD 2.446,4 millones, pero siendo mayor que el 2010.

5 En esta dirección se podría pensar en el «Fondo Concursable Cucayo», mediante el cual la Senami entrega un capital semilla no reembolsable a migrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objetivo de que emprendan un proyecto productivo en el país de origen (no en el de residencia). Este programa encaja más en la perspectiva de considerar al migrante como un actor económico que puede contribuir al desarrollo del país. Sin embargo, desde que abrió el fondo en 2008 se ha otorgado capital semilla a solo 401 emprendimientos productivos hasta la décima primera convocatoria realizada en el 2012. El monto que aportan las personas migrantes es en promedio 2,7 veces mayor al invertido por la Senami. Sobre el programa «Cucayo» ver Castillo (2011).

todo caso, en el análisis planteado por Lafleur (2012) no se observa la existencia de políticas de vínculo que respondan a otro tipo de interés por parte de los Estados como el de otorgar derechos a las y los emigrantes e incluirles en un proyecto de nuevo Estado.

En lo que sigue, voy a proponer una mirada alternativa a partir del caso concreto de la política trasnacional ecuatoriana. Para sustentar mi planteamiento, primero arrancaremos con un breve análisis de los diferentes enfoques de la política que ha tenido el Estado ecuatoriano desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. Posteriormente, nos centraremos en remarcar ciertos hitos de las políticas impulsadas «desde arriba», sobre todo los aportes de la Constitución de Montecristi de 2008 y, finalmente, rastrearemos los elementos centrales del transnacionalismo de Estado ecuatoriano como son: la nueva política consular, el voto migrante, las Casas de Ecuatorianos en el Exterior, las Casas Legislativas y las visitas presidenciales a los migrantes.

No está de más señalar que prácticas transnacionales han realizado los migrantes a lo largo del tiempo tanto a nivel familiar como comunitario. La evidencia empírica en esta dirección es abundante. Algunos Estados en general han logrado captar esas dinámicas «por lo abajo» y han propuesto iniciativas parecidas o complementarias en la implementación de sus políticas públicas. O incluso, en algunos casos, las políticas implementadas se dan gracias a la presión que ejercen ciertos migrantes y asociaciones de migrantes, por ejemplo en el tema del sufragio migrante como ocurrió en Ecuador y Bolivia.

Este capítulo se alimenta de otros estudios realizados anteriormente, que serán citados en su debido momento, y que forman parte de la línea de investigación sobre migración y políticas que desarrollo hace algunos años atrás, a partir de un análisis antropológico de las políticas analizando «los modos en que los gobiernos crean redes y relaciones entre actores, instituciones y discursos a través de tiempos y espacios diversos» y entendiendo las políticas migratorias, «como instrumentos de construcción nacional (y transnacional añadiría) y como herramientas para el análisis de sistemas de gobierno» (Gil, 2010). Esta mirada, desde la *anthropology of policy* (Shore y Wrigth, 1997; Shore, 2010), se complementa con la *antropología activista* (Speed, 2006) y comprometida, que combina el análisis crítico con lo acción política para producir «conocimiento empíricamente sustentado, teóricamente valioso y éticamente viable». De esta manera, el texto se nutre de mi quehacer investigativo antropológico y político en el campo de las migraciones, que me permitieron participar de manera directa e indirecta en la construcción de ciertas políticas migratorias.[6]

6 Así como de los comentarios y observaciones de los colegas y compañeros/as que leyeron los borradores de este texto.

Capítulo primero
El Estado ecuatoriano y sus políticas migratorias: una mirada securitista

Si bien para algunos puede parecer novedosa la visibilidad que han adquirido los asuntos migratorios en los últimos años, al revisar la historia del Estado-nación ecuatoriano vemos que este tema constituyó una preocupación desde finales del siglo XIX, cuando se elaboraron las primeras normativas en materia de extranjería: en 1886 la primera Ley de Extranjería, en 1892 la segunda, y la Constitución de 1897 donde se estipuló que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales. Incluso, retomando a Sayad (1996) se puede afirmar que desde la propia formación de los Estado-nación el tema inmigratorio ha estado presente, porque «para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros» (Sayad, 1996).

Efectivamente desde finales del siglo XIX, sobre todo cuando los liberales llegaron al poder y cuando nuestro continente era un lugar de acogida de grandes flujos inmigratorios, predominó en nuestro país un enfoque en política migratoria de *aperturismo segmentado* en el cual los inmigrantes de la región andina tuvieron algunos privilegios de recepción;[7] los europeos y

7 El decreto del 25 de noviembre de 1867 reconoció como ciudadanos de la República a personas que había llegado al Ecuador provenientes de Colombia, Perú, Venezuela y Chile.

norteamericanos fueron bienvenidos;[8] mientras que a otros extranjeros, como los chinos o los gitanos, no se les admitió y fueron rechazados y expulsados.[9]

El aperturismo segmentado duró hasta finales de la década de los treinta cuando encontramos que se empieza a poner los cimientos del paradigma del control migratorio que cuajó en los años cuarenta del siglo XX a raíz de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto militar del Ecuador con el vecino país del sur, y que llegó a su consolidación a inicios de la década de los setenta cuando gobernaba nuestro país la dictadura militar y dominaba en la región la doctrina de seguridad nacional.

Las leyes de extranjería como la de migración actualmente vigentes datan de 1971. Antes de estos cuerpos legales, en la década del cincuenta y sesenta hubo tres decretos relacionados con migración: el Decreto Ejecutivo de 1960, el de 1958 y el de 1957 que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo de extranjeros; que estos registren su dirección de residencia en la Dirección de Inmigración y Extranjería, así como la expedición de un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: estudiantes y hombres de ciencia.

---

8 Al igual que ocurrió en otro países, a este grupo se le concedió liberaciones aduaneras, pasajes gratuitos, entre otras prerrogativas, suponiendo que aportarían en los planes de colonización y progreso.

9 El 14 de septiembre de 1889, vía decreto presidencial, se prohibió la entrada y se propendió a la expulsión de chinos que ya estaban asentados en el país. Al respecto, ver Carrillo (2012).

Antes de la segunda mitad del siglo XX se decretaron tres normativas que abordaron la cuestión migratoria: el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería en 1940 y el Decreto Legislativo de Extranjería de 1947. Es en este periodo cuando se cristalizó el enfoque de control y seguridad en la política migratoria ecuatoriana. Hay algunos datos de las propias normativas, así como de la nueva institucionalidad que se empezó a establecer que confirman lo señalado. Por ejemplo, es en esta época que se crea la Oficina de Estadísticas, que tenía como fin el control y monitoreo de la población extranjera, sobre todo de aquellos que fueron clasificados como «no deseables».

Por otro lado, en la Ley de 1938 queda establecido que los temas de inmigración y extranjería serán competencia del Ministerio de Policía, y que los extranjeros que no sean «beneficiosos» para el país podrán ser expulsados. En el artículo primero del Decreto de 1940 se dispone: «el control de inmigración, emigración y extranjería». Como se observa, aparece en primer plano, en el primer artículo de la ley, el interés por controlar los flujos y movimientos poblacionales.

El enfoque de control que aparece en esta época parte de considerar «sospechoso» a todo extranjero, por lo que se pone una serie de filtros para su ingreso y permanencia en el país. El primero es el requisito de visa en el pasaporte para poder ingresar al país.[10]

10 Es en la Ley de 1921, la tercera en materia migratoria, donde aparece una pequeña referencia a las visas indicando solamente

Pero, aun antes de ello, el cónsul ecuatoriano acreditado en el exterior, «no podrá visar el pasaporte, sin exigir antes el certificado de las autoridades de la población residente del extranjero, sobre la conducta y más condiciones personales de éste, cerciorarse, por todos los medios del caso, que el extranjero puede inmigrar al Ecuador» (art. 15, Ley 1938).

Y de todas maneras, una vez que se cumplieron estos requisitos, quedó establecido que las autoridades migratorias en nuestro país están «obligadas, antes de aceptar el ingreso al Ecuador, a averiguar sobre la conducta del extranjero... y estarán sujetos (entiéndase las autoridades migratorias) a una multa de 500 a 1.000 sucres en caso de violación de lo dispuesto en este artículo».

Posteriormente, en 1941, vía decreto 339 se crea un «timbre de inmigración» que imponía el cobro de dinero para el otorgamiento de visas. Estas políticas de control van acompañadas de criterios morales sobre la «buena conducta de los inmigrantes» y sobre quienes debían ser admitidos como personas deseables que contribuirían al país. Por lo que quedaron claramente consignados una serie de extranjeros de «mala conducta» a quienes no se admitió en el territorio ecuatoriano como:

> los expulsados de otros países; los analfabetos; los locos, dementes y los idiotas; los vagabundos; las prostitutas; los polígamos; los que adolecieran de

---

que los extranjeros deben demostrar sus pasaportes visados al llegar al Ecuador (art. 25).

> enfermedad incurable o contagiosa o peligrosa para la salud pública; los que traficaren con la prostitución; los que se dedican a la trata de blancas o trafican con estupefacientes; los que hubieran sido expulsados anteriormente del país; lo que no hubieren sido aceptados en otros países aun como meros sospechosos; los que pretendan hacer en el Ecuador propaganda de doctrinas políticas; los gitanos, cualquiera sea su nacionalidad y los chinos (art. 5 en la Ley y art. 7 en el Reglamento).

Estas categorías de extranjeros que no podían entrar al país se mencionan en primer lugar en el Decreto de Extranjería de 1940. Si bien son las mismas categorías que se describen en el decreto de 1938, como señala Ackerman (2013), el hecho de que la especificación de los extranjeros no deseables viene en la primera parte del Decreto, mientras que la categorización de los extranjeros deseables viene al final, representa un énfasis en la exclusión y el control.

Ya en la Ley de 1947, con un nuevo marco Constitucional elaborado un año antes, y en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial, se observa una tensión «entre el interés de dejar entrar a los extranjeros deseables versus el deseo de excluir a los no deseables» (Ackerman, 2013: 50). En dicha norma se señala: «es prohibido a los extranjeros intervenir directa e indirectamente en actividades de carácter público o difundir doctrinas contrarias a la moral y el orden público ecuatoriano» (art. 4). Además se especifican en esta Ley los diferentes tipos de visas, tales como: de turismo, de

retorno, de inmigrante; de transeúnte, de negocios, de diplomático y de cortesía. Y se retoma la taxonomía de los extranjeros no deseables: «los expulsados de otros países por delitos comunes; los locos, dementes e idiotas; mendigos, vagabundos, enfermos, prostitutas y gitanos» (art. 20).

No solo que varios artículos del corpus legal de extranjería vigente en la actualidad, y que data de 1971, son retomados de estas leyes anteriores, sino que el espíritu del mismo está ligado al enfoque de seguridad y el control, pero esta vez en el contexto de la década de los setenta del siglo XX, caracterizado por dictaduras militares en toda la región. Ya para esta época cobró fuerza la tesis de la migración selectiva (que es otra terminología para seguir con la clasificación de inmigrantes deseables y no deseables), considerada como estrategia para permitir el ingreso solo de aquellos migrantes que puedan contribuir al «desarrollo económico, social y cultural del país» (párrafo 2, Ley de 1971).

La Ley de 1971 divide esta vez en dos grandes categorías: los inmigrantes que «se integran legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas...»; y los no inmigrantes «con domicilio en otro Estado, que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse...» (arts. 10 y 12). Como se ve, aparece para ambos casos la noción de legalidad vinculada con los extranjeros deseables. La diferencia entre unos y otros es el tiempo que se espera que estén en el país y la intención de radicarse o no. Esta

clasificación ordenó el tipo de visas (visas de inmigrante y no inmigrante)[11] y las instituciones que las otorgaban: las primeras las daba el ministerio del Interior y las segundas el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este breve recorrido por los corpus legales en materia de inmigración y extranjería,[12] se aprecia que, desde finales de la década de los treinta del siglo XX, se ha mantenido un enfoque securitista y de control, que se fue solidificando en las estructuras institucionales y burocráticas del Estado y de la sociedad en su conjunto. Si los discursos y las normas crean realidades y, parafraseando a Foucault, constituyen dispositivos de poder, en nuestro caso de análisis se concibió, a lo largo del siglo XX, al «otro-extranjero» como un sujeto a controlar a partir de dispositivos normativos y procedimientos cotidianos burocráticos.

Estos discursos y normativas son tan poderosos que han conducido incluso a una internalización tanto en agentes gubernamentales como de la sociedad, que no se puede desmantelar de la noche a la mañana, aun teniendo una nueva Constitución de la República que en materia de migración tiene un enfoque de derechos la cual se viene construyendo desde finales de los noventa.

---

11 Visas de inmigrante: 9-I rentistas o jubilados; 9-II y 9-III, inversionistas; 9-IV apoderado general; 9-V profesional; 9-VI amparo. Visa de No Inmigrante: 12-I diplomática; 12-II oficial; 12-III cooperación técnica; 12-IV asilo-refugio; 12-V estudiante; 12-VI trabajo; 12-VII voluntario, religioso, misionero; 12-VIII intercambio cultural; 12-IX deportistas, artistas, científicos, motivos de salud, familiares acompañantes, 12-X turismo.

12 Para un análisis más detallado ver Ramírez (2012) y Ackerman (2013).

Capítulo segundo
Política y migración en Ecuador a finales de los noventa y principios del nuevo siglo

La presencia pública que empiezan a adquirir los migrantes en la década de los noventa, se traduce en algunas conquistas a nivel político, de las cuales podemos resaltar dos: la posibilidad de tener doble nacionalidad (1994) y la posibilidad de ejercer el derecho al voto (1998). Este segundo punto, después de realizar algunos intentos para tratar el tema dentro del Congreso Nacional, se incorporó en la anterior Constitución de 1998, quedando consagrado como derecho político que, «los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho» (art. 27, inc. tercero).

Si bien en la Constitución de 1998 —que institucionalizó una suerte de «neoliberalismo con rostro social» (Ramírez *et al.,* 2005: 58)— se indica que «el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero» (art. 11), no se establecieron oportunamente los mecanismos que garanticen esta protección; ni se observó el surgimiento de un organismo rector que desarrollara los asuntos relativos a la temática migratoria, y que proporcione una mirada integral para tratar el tema, así como no existió la

determinación de los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidos en el exterior.[13]

La tardía implementación del derecho al voto en el exterior dejó ver los déficits institucionales de una Cancillería en lenta modernización —lo que se hizo evidente en el primer proceso electoral de 2006—. La frágil importancia política que las élites gubernamentales habían asignado al tema de la movilidad humana se reflejó en que para dichas élites gubernamentales el fenómeno migratorio estaba lejos de representar un problema público.

Es a partir del aparecimiento de ciertas asociaciones de migrantes de carácter transnacional a inicios del nuevo siglo, vinculadas también a ciertas ONG, iglesias, académicos y organizaciones de derechos humanos, que se empieza a plantear demandas a favor de los migrantes y sus familias. Esto ocurrió en el escenario nacional de una de las peores crisis políticas (derrocamientos presidenciales), económicas (dolarización y feriado bancario) y sociales (estampida migratoria) que ha vivido el país a lo largo de su historia (Ramírez *et al.*, 2005).

Es en este contexto de inicio del nuevo siglo —en el cual se dispararon los flujos migratorios— que se elaboró de manera participativa el Plan Nacional de

13 Para un análisis detallado sobre el papel del Estado ecuatoriano sobre asuntos migratorios en el período 1998-2006, ver Eguiguren (2011).

Migrantes Ecuatorianos en el Exterior en el año 2001.[14] Un año después, la demanda social obliga al Gobierno de Noboa a establecer mesas de diálogo con los actores sociales, entre ellos las asociaciones de migrantes, que consiguen que el gobierno cree en el año 2002, mediante Decreto Ejecutivo, el «Programa de ayuda, ahorro e inversión para migrantes ecuatorianos y sus familias», dotado de un fondo de cinco millones de dólares —que nunca se concretó— fondo que tenía que ser administrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y que propiciaba la captación y el mejor y más eficiente uso de las remesas enviadas.[15]

Posteriormente, en el año 2003 en el Ministerio de Relaciones Exteriores se elevan los asuntos consulares y migratorios a rango de subsecretaría, en un momento en el cual los países europeos impusieron el visado Schengen a los ecuatorianos como requisito para ingresar a dicho espacio comunitario. Como se conoce, en el ámbito de las relaciones internacionales, fue a partir de la Convención de Viena de 1963 que se establece que la protección y representación de intereses del país y sus connacionales en el exterior están a cargo

14 El Plan proponía tres ejes centrales: garantizar derechos a los emigrantes; dar atención preferencial a las familias de los ecuatorianos que emigraron y reforzar los vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos.

15 «También se conformó la Agencia de Garantías del Migrante, en enero del 2002; la Mesa de Política Migratoria dentro del proceso de Diálogo Nacional impulsado por el gobierno en el 2003 y se creó la Corporación Nacional de Protección al Migrante, en marzo del 2003» (OIM, 2012: 79).

del servicio consular y misiones diplomáticas motivo por el cual la Cancillería se constituyó en el ente encargado de manejar los temas migratorios hasta el 2006.

Para Araujo y Eguiguren (2009), a partir del año 2000 se consolida una institucionalidad encargada de las políticas hacia los ecuatorianos en el exterior y se empieza a poner énfasis en el tema de los derechos de los migrantes y las políticas de vínculo.[16] Hay que señalar que el nuevo ritmo que adquieren los asuntos migratorios tiene estrecha relación, como ya señalamos, con circunstancias internas, como fue la estampida migratoria, pero también por el impulso que cobra el tema a nivel regional y mundial. Ciertos sucesos o eventos nacionales (estampida migratoria) e internacionales (atentados del 11S en Estados Unidos o 11M en España), son los que también entran en juego al momento de definir el enfoque de la política migratoria.[17]

Como señala Eguiguren (2011) la protección y el control fueron las tendencias generales más relevantes

16 No está demás resaltar que en este periodo de inicios del nuevo siglo encontramos también un incremento considerable de los flujos inmigratorios, sobre todo provenientes de Colombia, como efecto de la puesta en marcha del denominado Plan Colombia. Más adelante veremos cómo el tema de la inmigración y extranjería aparece en el debate, sobre todo legislativo, en el período 2003-2005.

17 En el ámbito internacional estos dos sucesos lo que hicieron fue acelerar y reforzar los controles fronterizos que ya se venían aplicando tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos y se expandieron a lo largo del globo.

desde las cuales se aborda el tema de la migración en el legislativo en el periodo 1998-2007. Los principales temas tratados fueron el tráfico ilegal de migrantes (para penalizar como delito el denominado *coyoterismo*), la protección a emigrantes ecuatorianos y la entrada y residencia de extranjeros en territorio nacional. Como acertadamente señala la autora, en este período se ve la confluencia de los temas de protección y control a migrantes y sobre este último enfoque plantea que «el refuerzo de medidas de control en el país responde, por lo menos en parte, a la influencia del nuevo tono en la política migratoria estadounidense» (Eguiguren, 2011: 61).[18]

A nivel regional, a inicio del nuevo siglo se conforma la primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), realizada en Buenos Aires el 18 y 19 de mayo de 2000, con la presencia de representantes de 10 países de la región (a partir de esa fecha se viene desarrollando todos los años, a excepción del 2005) y a nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se elabora las principales decisiones en materia migratoria tales como: zona de Integración Fronteriza (Decisión 501); Centros Binacionales de Atención en Frontera (Decisión

18 Resulta interesante resaltar que entre 1979-1998 se elaboraron ocho proyectos de ley. La primera reforma a la ley de 1971 se da 27 años después, en 1998. En el período de mayor estampida migratoria, 1998-2002, se elaboraron trece proyectos de ley; y, entre el 2003-2007, diez y siente más. En total se construyeron treinta proyectos de ley en materia migratoria en una década. En este periodo, 2004-2005, se aprueba la codificación de las leyes de migración y extranjería de 1971 (Eguiguren, 2011: 57-67).

502); reconocimiento de documentos nacionales de identificación (Decisión 503); y creación del pasaporte andino (Decisión 504), todas las decisiones tomadas en el año 2001. Posteriormente, en 2003, se elabora y aprueba el Instrumento Andino de Migración laboral (Decisión 545) y el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y protección Consular y asuntos Migratorios (Decisión 548) y, un año después, el Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 583) y el de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decisión 584).[19] Adicionalmente, hay que resaltar que en el año 2002 Ecuador se adhiere a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, principal instrumento jurídico internacional en la materia. Así como a fines de los treinta se puso las bases para el enfoque de seguridad, es a inicios del nuevo siglo que se empieza a asentar el enfoque de derechos.

Volviendo al ámbito nacional, para la contienda electoral de finales de 2006, el Movimiento Alianza País —que posteriormente ganara las elecciones— coloca en su propuesta de gobierno los temas migratorios. Si uno lee aquel corto texto (Alianza País, 2006) puede ver con claridad que es ahí donde se marcó la hoja de ruta que se ha venido ejecutando y que constituye una propuesta basada en el respeto de los derechos humanos de los migrantes, sobre todo el derecho a migrar, pero también a no migrar; el considerar

19 Para un análisis detallado sobre migración y CAN ver Ramírez y Estévez (2012). Sobre la CSM, ver Ramírez y Alfaro (2010).

que no existen seres humanos ilegales; el deseo de impulsar una ciudadanía supranacional, la participación electoral, el combate a los *coyotes* y prestamistas, y finalmente el impulso a una política de retorno, entre otros postulados.

Poco tiempo después, el presidente electo Rafael Correa Delgado, en su discurso de posesión del 15 de enero de 2007 se refiere a los migrantes como «la quinta región», y empieza a dar señales claras desde el gobierno de integrar a la diáspora en el proyecto político que arrancaba. Para el presidente Correa, la migración es la tragedia que ejemplifica el fracaso del modelo neoliberal que obligó a cientos de miles de ecuatorianos no solo a que abandonaran el país, sino a que lo sostuvieran con el envío de las remesas:

> Sin duda el mayor fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción del empleo, ha sido la migración... 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 despachaban el dinero hacia el exterior... Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres» (Discurso de posesión, 15 de enero de 2007).

Es a partir del gobierno de Correa que se producen las más importantes rupturas en política migratoria, incorporando, no sin complicaciones ni tensiones, los temas migratorios no solo como agenda gubernamental, sino como política de Estado. Dos meses

después de la posesión el gobierno de Correa, se crea la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), mediante Decreto Ejecutivo n.° 150, del 12 de marzo del 2007. Dicha entidad —con rango de ministerio y adscrita a la presidencia de la república— tiene como objetivo la «definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio nacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, 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).[20]

En diciembre de 2007 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010), donde quedan definidos los lineamientos macro de la política migratoria: derechos, vínculo, retorno, desarrollo e interculturalidad.[21] En todo plan, así como en las agendas gubernamentales que se han elaborado, se observan diferentes enfoques y perspectivas teóricas que reflejan los diferentes discursos oficiales y posturas políticas con referencia a un determinado tema. Como plantea Domenech (2007), la idea de «agendas» (y de planes añadiría) hace referencia a «cosas que se han

20 Posteriormente se elaboró otro Decreto Ejecutivo que señalaba que es competencia de la Senami «la atención a los migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, inclusive el establecimiento de Centros de Atención Integral a Migrantes» (Decreto n.° 802, de 17 de marzo de 2007).

21 Lineamientos que uno puede leer en los 5 objetivos que quedaron plasmados en el Plan.

de hacer», de ahí su carácter prospectivo. En este sentido hay que entender a las agendas y planes como instrumentos políticos que marcan unos lineamientos, un horizonte de sentidos y una carta de navegación hacia dónde dirigir la política pública, en este caso en materia de migración.[22]

Al leer con detenimiento dicho Plan son varios los elementos que se plasman desde la introducción, pasando por los principios éticos orientadores, los objetivos, políticas y metas que es necesario resaltar, tales como: constituirse en un documento de política migratoria que, de manera frontal, ataca las miradas securitistas en el manejo de la migración a nivel global; reconocer que el principio rector de la política pública se fundamenta en los derechos, sobre todo de los trabajadores migrantes (como un elemento que caracteriza a los gobiernos socialistas y progresistas); y colocar y reconocer —por primera vez en un documento gubernamental— el enfoque y el término «transnacional» al plantear como política «apoyar la consolidación de familias transnacionales» y como estrategia el «apoyo al fortalecimiento y creación de los vínculos

22 No entender a las agendas y planes de esta manera es reducir a una mirada tecnócrata que desconoce lo político de las políticas, y que pone énfasis en la gestión como lo hace la empresa Innova Consulting (2012) al hacer una evaluación del Plan para quienes este es más un «manifiesto», «una declaración ideológica», que se propone «horizontes de gran alcance alejados de la realidad» que hace inviable la gestión.

transnacionales familiares»,[23] utilizando y fomentando el acceso a Internet.

Este enfoque y varios elementos del Plan posteriormente quedaron asentados en la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), y en la nueva política consular (2009). Como señala Herrera (2011: 187), «en la propuesta de Movimiento País sí aparecen rupturas importantes pues se empieza a dibujar una imagen de los migrantes como actores del proyecto de cambio». Sobre todo, la autora alude a tres aspectos: participación política, atención consular y derechos laborales de los migrantes.

Haciendo una suerte de cronología, podemos afirmar que el enfoque de derechos aparece en escena a fínales de los noventa, cobra impulso a inicios del nuevo siglo y llega a su apogeo en los primeros años de la Revolución ciudadana, en el período comprendido entre 2007 y 2009 y su punto máximo en la Constitución de Montecristi donde se plasmaron una serie de principios y artículos que cambian radicalmente el enfoque dominante en el tratamiento del tema que se venía desarrollando en el país.

23 En esta dirección Herrera señala que en este documento existe otra visión sobre el tratamiento de temas familiares al reconocer que el Plan está «más centrado en los vínculos entre familias que en la desintegración, y que reconoce la existencia, relativamente normalizada de la familia transnacional» (Herrera, 2011: 197).

Capítulo tercero
Revisitando el articulado sobre movilidad humana en la Constitución de Montecristi[24]

Antes de introducirnos en el análisis es necesario anotar cuatro aspectos centrales del proceso de elaboración de la Carta Magna en relación al tema que nos compete. En primer lugar, el cambio semántico que se da en la nueva Constitución al eliminar el uso de los términos *migración o migrante*, los cuales tenían una carga peyorativa sobre todo en los países de recepción, por el uso de los términos *movilidad humana* o de *ecuatoriano/a en el exterior*. Como se verá a continuación, éste no solo es un cambio lingüístico, sino que atrás hay una propuesta teórica, política y ética para tratar y entender este tema.

En segundo lugar, en esta Constitución el eje de la movilidad humana fue tratado de manera transversal incluyendo cincuenta y siete artículos a lo largo de siete títulos del nuevo proyecto constitucional, en los cuales se plasma de manera directa o indirecta el tema de los ecuatorianos en el exterior, de las personas extranjeras, el refugio, desplazamiento y retorno. Con lo cual se refuerza la visión que se ha venido trabajando desde

24 Parte de esta sección es tomada de un texto anterior (Ramírez y Quezada, 2010). Para esta nueva versión se ha incorporado al análisis nueva información teórica y datos post-Montecristi que se han dado como efecto de lo estipulado en dicho marco constitucional.

diferentes actores para abordar el tema de la movilidad humana de manera holística, a diferencia de las normativas anteriores que trataban solamente los temas de inmigración y extranjería (leyes) o de emigración (Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior).

En tercer lugar, es la primera vez en la historia que una Asamblea Constituyente cuenta con representación de los ecuatorianos radicados en el exterior.[25] Ellos, sus asesores, organizaciones de migrantes, activistas, académicos y los propios ecuatorianos que un día salieron del país, llegaron hasta Montecristi o enviaron sus propuestas para ser analizadas y discutidas en la Asamblea.

Y, como cuarto punto, ligado al anterior, la redacción de esta Constitución tuvo constantemente una retroalimentación de los diferentes actores de la sociedad,[26] lo cual, en el caso de los representantes de los migrantes, necesitó también de una interacción con los ecuatorianos en el exterior ya sea a través de viajes de los asambleístas para rendir cuentas, o de forma virtual a través de Internet.[27]

---

25 Fueron electos seis asambleístas (tres hombres, tres mujeres) quienes radicaban en España, Estados Unidos (dos), Italia, Venezuela y Chile.

26 A Ciudad Alfaro-Montecristi donde sesionaron los asambleístas acudieron diferentes actores sociales de todo el país. Se calcula que llegaron 1.500 delegaciones, unas 60.000 personas y se realizaron más de 15 foros y conversatorios.

27 Cada asambleísta tenía su propio blog, se utilizó la página web de la Asamblea para hacer algunas consultas a los migrantes, y se realizó un foro virtual donde algunos ecuatorianos en España, Italia y Venezuela pudieron conectarse y participar *on line*.

El tema de la movilidad, tal como está planteado en la Constitución parte de una premisa central que es reconocer a las personas, por primera vez en la historia, *el derecho a migrar*: «No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria» (art. 40).[28] Con lo anterior, se está des-criminalizando la movilidad humana y se impide que la condición migratoria sea motivo de discriminación. A través de ello se intenta impedir prácticas de expulsión del territorio nacional por la condición de indocumentado/a, así como la privación de libertad por falta de cumplimiento de requisitos administrativos.

En el mismo artículo se indica que el Estado, por intermedio 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

28 Ecuador eliminó las visas de turismo para ciudadanos de cualquier nacionalidad en junio del 2008 en «aplicación al principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre Ecuador y todos los países del mundo y promover el turismo» (Boletín de Prensa n.° 398, MRECI). A partir de septiembre del 2010, por acuerdo ministerial, se impuso visas para ingresar al país a ciudadanos provenientes de países: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopia, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia aduciendo un «inusual flujo migratorio» ligado al tráfico de personas.

> cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior; 4. promoverá sus vínculos con 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 de Ecuador en el exterior; 6. protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Esta segunda parte del artículo constitucional nos da pistas para entender una nueva forma y nuevos alcances del Estado, ya no limitando su accionar a la circunscripción territorial y límites fronterizos, ya que se extienden las responsabilidades estatales hacia la población migrante, dando un salto cualitativo que se hace mucho más notorio, por ejemplo, cuando se reconoce entre los diversos tipos de familia a la familia transnacional (art. 68).

El tipo de familia trasnacional se refiere a aquella que se caracteriza por la migración de uno o más de sus miembros, pero que mantienen vínculos con los otros de la familia —tanto emocionales, comunicaciones o financieros— que se quedaron en el lugar de origen. El reconocimiento constitucional de este tipo familiar permite pasar del discurso de la desintegración familiar al reconocimiento de un nuevo modo de arreglos y acuerdos familiares y el desarrollo de acciones para su protección, especialmente el de las niñas, niños y adolescentes, que conforme los contenidos vertidos en el art. 45: «tienen derecho a recibir información acerca de su progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar». De igual manera se indica que el

Estado protegerá y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa (art. 69.4).

En concordancia con este derecho a migrar, la nueva Constitución del Ecuador tiene como uno de sus fundamentos propugnar 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 en las relaciones Norte-Sur (art. 416.6). Este principio constituye uno de los elementos más potentes y progresistas que se plasmó en la Carta Magna y que merece una reflexión teórica particular.

Siguiendo a Estévez (2008), la ciudadanía universal se desprende de una idea de justicia global que parte de una visión epistemológica «descolonizada»,[29] que incluye la responsabilidad de los Estados y considera a los migrantes como actores dinámicos en la transformación de la estructura. En la actualidad, es reconocido que el tema de la migración internacional ha removido los cimientos tradicionales de la forma de entender al Estado, tanto por el accionar de los migrantes como

29 Retomando a Dussel, la idea de ciudadanía universal es un esfuerzo de descolonización epistemológica, por lo que la idea de justicia global, dominada por las visiones liberales cosmopolitas, debe pasar por el mismo proceso. En este caso, la descolonización epistemológica implica: 1) considerar la dimensión material de la individualidad y la colectividad de los migrantes; 2) considerar las cuestiones de poder que subyacen en las relaciones entre países; y 3) partir de una visión no liberal de los derechos humanos (en este caso una sociopolítica) (Estévez, 2008: 25).

por el accionar de los gobiernos. Como nunca antes, se reconoce a las y los migrantes como actores incluyentes del proceso político y de la transformación de la estructura.[30]

Sin embargo, algunas personas han interpretado este principio en el marco de las teorías de la globalización y el cosmopolitismo, a partir del supuesto fin del «Estado-nación». Por el contrario, como señala Zamudio (2010), proponer una ciudadanía universal no es propugnar la destrucción de los Estados; tampoco significa ignorar los procesos históricos de conformación de elementos de identificación nacional, y mucho menos negar la responsabilidad de los gobiernos

30 Bajo este lente, no habría cabida para la noción de «sujeto migrante» categoría sociológica utilizada por varios «migrantólogos» sin que se haya dado una mayor sustentación teórica de dicho término. En el ya clásico debate sobre actor y sujeto, cierta literatura y colegas de la región colocan al Estado y las instituciones como «actores» y a los migrantes como «sujetos» (ver Feldman-Blanco *et al.*, 2011). Por el contrario, desde esta perspectiva consideramos a los migrantes como actores, cada vez con mayor visibilidad y más recursivos reportorios de acción, que han empezado a interpelar e interactuar con el Estado de origen y de destino, incluso en su condición de indocumentados. Basta recordar las mega marchas de los migrantes latinos en Estados Unidos en 2005 o las recientes manifestaciones del 2012 también en dicho país de los autodenominados «sin papeles y sin miedo» o la recordada caminata en España en 2001, liderada por los migrantes ecuatorianos. Por otro lado, como nos recuerda Guerrero (2010), la categoría 'sujeto' ha sido un título que se ha usado históricamente para justificar subordinación y explotación como ocurría en el siglo XIX con los indígenas o negros. Actualmente el uso la categoría 'sujeto migrante' también puede ser leída bajo esta connotación de inferioridad, de otredad y de no-ciudadanos.

(y el poder que tienen o no) en la generación de condiciones propicias para un ejercicio de derechos pleno e integral de todos quienes se encuentran en su «territorio soberano». Como señala la autora:

> Proponer la ciudadanía universal significa demandar que se reconozca en la mesa del debate intra e internacional que la razón de ser de las estructuras sociales, políticas, económicas, etc., trátese del nivel territorial que sea, es el ser humano —intrínsecamente social, según nos lo recordaba repetidamente Hanna Arendt— que sus derechos son inalienables y no deben estar condicionados por visiones mercantiles de la ciudadanía, las cuales solo reconocen la humanidad de aquellos que «cumplen con su parte del contrato». La propuesta de una ciudadanía universal evidencia la falacia de las visiones contractualistas de la Constitución del Estado, las cuales legitiman que se condicione el ejercicio de derechos al cumplimiento de obligaciones, y demanda el reconocimiento de todos los derechos para todas las personas en todos los espacios geográficos y sociales en los que se encuentren (Zamudio, 2010: 19).

Bajo esta perspectiva se quiere propiciar la libre circulación de las personas, empezando en la región mediante la instauración de una ciudadanía latinoamericana y caribeña para fortalecer la integración. Se estipula «la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados y se reconoce a las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas

(art. 9);[31] y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio» (art. 423.5).

En este caso, la intención, más que hacer una simple declaración, fue avanzar hacia la integración latinoamericana y caribeña y encaminar las rutas concretas para la consecución de este objetivo estratégico, de manera que, desarrollando legislación armónica podamos establecer, en el mediano plazo, un plan de desarrollo entre los pueblos hermanos de la región que configure una comunidad fundamentada en los principios de complementariedad y solidaridad. Relacionado con ello, se establece la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña como un eslabón para la puesta en marcha de la ciudadanía universal, entendiendo que con esto se liberarán las limitaciones que existen para el tránsito de compatriotas dentro de la región latinoamericana y caribeña, fomentando el turismo, proyectos educativos, científicos, culturales y otros intercambios que fortalezcan alianzas sostenibles desde los nuevos paradigmas de convivencia social.[32]

---

31 Se reconoce y garantizará a las personas el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país. Nadie podrá ser discriminado por su condición migratoria (art. 11). También se afirma que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares corran peligro (art. 66.14).

32 No está de más recordar que fue Ecuador, luego de lanzar el Plan Nacional de Desarrollo Humano, el país que introdujo en la agenda regional, primero de la CAN, la propuesta de crear el Foro Andino de las migraciones (2008) y lideró, al año siguiente,

Mención aparte merece el tema del refugio. La Constitución reconoce el derecho al asilo o refugio, considerando además para las personas en esta condición una protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (art. 41). Un aspecto de especial trascendencia es la posibilidad de reconocer el estatuto de refugiado también a colectivos. Actualmente hay 55.290 personas con el estatuto de refugiado, de los cuales el 98,44% son colombianos/as.

Como se ve en la gráfica, Ecuador es el principal país de Iberoamérica que acoge a refugiados y refugiadas. Lo sigue muy de lejos Costa Rica país que ha dado refugio a 12.571 personas; Brasil a 4.477, España a 4.228 y Argentina a 3.361. Estos datos nos muestran que Ecuador ha otorgado el estatuto de refugiado 4 veces más que Costa Rica, 12 veces más que Brasil y España y 16 veces más que Argentina. Ni sumados todos los refugiados que han sido acogidos en países de Iberoamérica se llega a la cifra que refugiados que ha dado el Estado ecuatoriano. Cabe recordar que si bien Ecuador ha tenido una tradición de solidaridad y alta

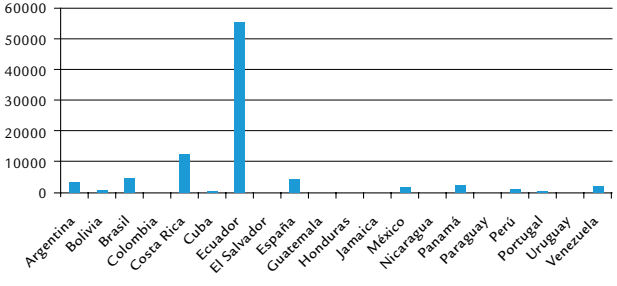
---

el Plan Andino de Desarrollo Humano; como también lo hizo en la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que en el año 2010 aprobó el Plan Sudamericano. En ambos documentos los contenidos fundamentales y el referente fue la propuesta de Ecuador. Sin embargo, la diferencia entre el plan nacional y el sudamericano es que este último terminó teniendo un enfoque de gestión y gobernabilidad migratoria, enfoque predominante dentro de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La entrada al Mercosur como miembro pleno también potenciaría una mayor integración a partir de la circulación y residencia en los países miembros.

sensibilidad en temas de refugio, a muchos de ellos (aproximadamente 27.000) se les concedió dicho estatuto a partir del programa de Registro Ampliado que llevó adelante el Gobierno de la Revolución ciudadana en el 2009.[33]

Gráfico 1

Personas reconocidas como refugiados por país de asilo a finales de 2011



Fuente: Acnur. Elaboración propia.

33 Según el Director de la Oficina de Refugio de la cancillería ecuatoriana, Ecuador invierte 31,2 millones al año en materia de refugio *(www.ppelverdadero.com.ec)*. Si bien no hay duda lo que se ha avanzado en esta materia, hay cierta preocupación por el Decreto n.° 1182 (reglamento para la aplicación del derecho al refugio) el cual si bien posibilita, entre otras cosas, que las y los refugiados que hayan residido al menos tres años consecutivos puedan cambiar de estatuto a una visa de residencia definitiva o naturalización (art. 61), ya no toma en cuenta el Acuerdo de Cartagena para reconocer a las personas que necesitan protección internacional.

En cuanto a los *derechos políticos*, se avanzó mucho más respecto a la anterior Carta Magna ya que, por un lado, se ratificó la posibilidad de que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior puedan ejercer su derecho a elegir no solo al Presidente y Vicepresidente de la República, sino también a representantes nacionales y de la circunscripción especial del exterior. El voto de los connacionales en el exterior es facultativo, y también podrán ser elegidos para cualquier cargo. De igual manera, las personas extranjeras residentes en Ecuador tendrán derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (arts. 62.2 y 63).

Se observa que la tendencia a la diferenciación y reducción de derechos por la nacionalidad es política de excepción y no regla de aplicación en este texto constitucional, lo que aunque parezca obvio por tratarse de derechos, no sucedía en la Constitución de 1998.

Pero la participación en la vida política del país de las y los ecuatorianos en el exterior no se limitará a la posibilidad de poder ejercer su voto, sino que también podrán presentar sus propuestas y proyectos en todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley (art. 102).

Por otro lado, los ecuatorianos que residen en el exterior pueden solicitar una convocatoria a consulta popular para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, teniendo el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial (art. 104).

También respecto a derechos de participación se indica que la conformación de movimientos políticos podrá corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción especial del exterior (art. 109), con lo cual, junto al reconocimiento de la comunidad de ecuatorianos/as en el exterior como circunscripción especial, y con ello, la posibilidad de la legislación particular, se está fomentando el interés de las y los compatriotas en los asuntos públicos del país y su organización.[34]

De igual manera, tal como ocurrió en las elecciones para redactar la Carta Magna, donde hubo por primera vez representantes de los ecuatorianos en el exterior, quedó estipulado que integrarán también la nueva Asamblea Nacional, instancia encargada de la función legislativa (art. 118.3). Como se aprecia, los derechos políticos ya no se limitan a esta vieja idea, lastimosamente aún vigente, de querer incluir a los ciudadanos en la vida política exclusivamente través del ejercicio del voto y la efímera representación. Esta Constitución incluye la participación más radical por medio de otros canales uno de ellos constituye el denominado cuarto poder del Estado: el Consejo de Participación Ciudadano y Control Social, del cual también pueden ser candidatos y ser parte los ecuatorianos que radican en el exterior a través de un concurso de oposición y méritos.[35]

---

34 Respecto a la circunscripción especial, encontramos el art. 116, donde se indica que «para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral... y determinará las circunscripciones dentro y fuera del país».

35 Dicho Consejo «promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá

En cuanto a los *derechos laborales*, el nuevo proyecto constitucional señala que el Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior y promoverá convenios y acuerdos con otros países para su regularización (art. 329.5), los cuales posconstituyente se firmaron con países como Perú, Venezuela y Haití.

Por otro lado, en la carta Magna se indica que el Estado generará incentivos para el retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se orienten hacia la inversión productiva de calidad (art. 338) y no solo al consumo, como suele ocurrir.

En el trasfondo de este último artículo se observa nítidamente otro de los enfoques de la política migratoria, esta vez el de migración y (co)desarrollo, propuesta que ha sido impulsada sobre todo por organismos internacionales que impulsan la cooperación al desarrollo y que ven a los migrantes, y a sus prácticas transnacionales, como los nuevos «cooperantes».[36]

---

mecanismos de control social en los asuntos de interés público» (art. 207).

36 Enfoque impulsado por organismos como el BID o el Banco Mundial. Este último en el 2008 llevó a delante la convocatoria del concurso de la Feria de la Migración y las Remesas Bolivia-Ecuador. Se trataba de un concurso de fondos que esta entidad, en alianza con diversas instituciones nacionales y locales, destinó para apoyar iniciativas productivas que tengan posibilidades de causar impacto en el crecimiento económico o desarrollo social en el lugar que se ejecutaran. El argumento que

El enfoque del (co)desarrollo cuyo mentalizado teórico fue Samir Nair (1997), pretende canalizar las remesas, ya sean individuales o colectivas, para el uso en proyectos productivos en los países de origen, bajo la mirada economicista y la ecuación simple que a mayor desarrollo menor migración. Dicha propuesta, aplaudida sobre todo desde los países del Norte en su afán de detener los flujos en dirección sur-norte, en su estado original resulta compleja tanto desde el punto de vista político ya que no reconoce al Estado como el actor responsable de ejecutar las políticas sociales y migratorias (Hinojosa, 2009), como desde el punto de vista ético ya que se pretende direccionar los ahorros privados de los migrantes para «inversiones productivas de calidad».

Finalmente, una vez que se ha llenado de contenidos algo que simbólica y metafóricamente el presidente de la República llamó en su discurso inaugural «la quinta región», en esta Constitución los ecuatorianos/as que tuvieron que salir del Ecuador forman parte del nuevo modelo del *sumak kawsay* (buen vivir)

---

sostenía la importancia de impulsar el codesarrollo como una forma eficaz de generar proyectos de desarrollo para los migrantes fue la cantidad de remesas que en el 2008 recibieron ambos países. De acuerdo a los datos del BM, condentro la región andina, Bolivia y Ecuador eran los países que más absorbieron en sus economías flujos de capital proveniente de las remesas (7,8% y el 8,7% del PIB respectivamente). En dicho concurso se otorgaron a 14 proyectos, siete en cada país, la suma de USD 15.000 a los ganadores. Al respecto ver Alfaro (2011). En el caso ecuatoriano la experiencia más conocida fue el proyecto de (co)desarrollo Cañar-Murcia.

que se busca en el país, propiciando entre otras cosas «la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurando la prestación de contingencias con sus aportes» (art. 374), algo que era un deseo y una lucha de varias organizaciones de migrantes por varios años. En Montecristi también se reconoció el acceso universal a derechos básicos como el acceso a la educación[37] y salud del cual también se han beneficiado los inmigrantes residentes en el país. Sobre este aspecto un relato de un inmigrante peruano resulta ejemplificador:

> Hay gente que se ha operado, admiro que en el Ecuador han sido gratis las operaciones hasta para los peruanos! Aquí mucha gente se operó de lo que vino enfermo de Perú, porque no podían operarse allá, aquí no les cobraron un solo dólar, en ese tiempo las operaciones en Perú costaban como 2.000 soles, en cambio en el hospital regional nunca le preguntaban si era peruano, venía el enfermo y lo operaban y no le cobraban nada, ni de remedios, eso pasó y sigue pasando, hasta las cesáreas a las chicas que dieron a luz eran gratis...[38]

37 Gracias al Acuerdo Ministerial n.° 337 de septiembre de 2008 se permite el acceso a la educación gratuita a estudiantes extranjeros, lo cual ha beneficia a 23.000 personas (*www.ppelverdadero.com.ec*).

38 Quiero agradecer a mi estudiante Joaquín Estrella de la Maestría de Migración, Derechos humanos y Política Pública de la Universidad del Azuay, por compartir este relato.

Por último, el artículo 392 textualmente señala: «El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría en 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 humana a nivel nacional e internacional». La carta constitucional señala también que la Defensoría del Pueblo tendrá delegados en el exterior y tendrá como función la protección de los derechos de los ecuatorianos dentro y fuera del país (arts. 214 y 215). El papel de este órgano después del 2008 ha sido muy importante al momento de recordar a los Estados de destino y al propio de Estado ecuatoriano sobre la necesidad de respetar los derechos de las personas en movilidad.

De igual manera, se dispone crear los Consejos Nacionales para la Igualdad, uno de ellos en materia de movilidad humana que ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Para el cumplimiento de sus fines, los Consejos se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras, y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno (art. 156). Dichos Consejos, que aún no se conforman, se deberán integrar de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (arts. 156 y 157).

Como se ve, en varios de estos artículos se expresa de manera clara una nueva concepción del hecho migratorio desde un enfoque de derechos y con propuestas vanguardistas y creativas. Pero como señala Correa:

> [...] la Constitución nos traza un horizonte, pero no resuelve los problemas del país de modo automático. Es un punto de partida y no de llegada como cree cierta izquierda dogmática que piensa que toda la receta del cambio y la felicidad está constituida en las páginas del texto y que solo alcanza con aplicar lo escrito... La política no desaparece ni se licua en un texto constitucional (Correa, 2012: 87).

Efectivamente, el aparecimiento en la Carta Magna de un articulado en materia de movilidad humana que incorpora de forma contundente un enfoque de derechos, no hace que desaparezca el enfoque de control y seguridad que históricamente ha tenido el Estado ecuatoriano. Varios autores de manera simple y apresurada, han señalado contradicciones, paradojas, y hasta han tildado de «esquizofrénica» la política vigente:

> Luego de más de tres años de haber sido aprobada la Constitución, se mantiene desde la política migratoria una suerte de esquizofrenia; por una parte, los principios constitucionales tendientes a garantizar los derechos de las personas en movilidad y, por otra, una serie de medidas restrictivas y criminalizadoras de las personas migrantes (Arcentales, 2011: 115).

> Por lo tanto, podemos señalar que las respuestas del Estado ecuatoriano en torno a la temática de movilidad humana están guiadas en ciertos aspectos y momentos por una visión de derechos, y en otros por una concepción que asocia migraciones y migrantes con inseguridad y criminalidad (Ruiz, 2012: 25).
>
> Primero, en el discurso oficial sobre migración se aboga por la defensa de los derechos humanos en general y se busca proteger los derechos de los migrantes en el exterior. Sin embargo, frente a los asuntos vinculados con la inmigración, sobre todo fronteriza de Colombia, la política migratoria y el discurso oficial se enmarcan en un enfoque securitista (Margueritis, 2011: 210).[39]

Las conclusiones a las que llegan los estudios citados, demuestran lo peligroso de hacer análisis sincrónicos, diagnósticos rápidos o ensayos conjeturales

39 Traducción propia del original en inglés. Margueritis señala otras paradojas en la política migratoria, una de ellas entre ciudadanía universal y desarrollo nacional, donde demuestra un escaso entendimiento sobre dicho principio que no tiene relación alguna con la necesidad de recuperación del rol protagónico del Estado en temas de planificación y desarrollo. También critica la reforma del Estado, liderada por Senplades: la autora resalta que existe falta de eficacia, falta de transparencia pública, centralización de poder, funcionarios jóvenes recién graduados sin experiencia, políticas de corte liberal que apuntan al individuo y al mercado y un estilo casi autoritario del presidente Correa (2011: 210-213). Al señalar estos elementos no presenta ninguna evidencia empírica y se queda en un nivel enunciativo muy superficial. En esta parte parece más un artículo de opinión que un análisis científico.

sin mayor rigurosidad metodológica. Sin querer invalidar los estudios de las ciencias sociales que se enfocan en un momento o caso particular, el problema no es solo la falta de mirada histórica, sino también estructural, ya que se suele caer en lecturas solipsistas (teniendo como objeto de análisis la política migratoria o un programa específico), sin considerar, por ejemplo, el contexto de las relaciones internacionales, la geopolítica global, o sin analizar el contexto político nacional, ni los escenarios institucionales nuevos y en redefinición.[40]

De igual manera hay una mirada casi ingenua de la política al señalar reiterativamente que la Constitución otorga derechos a las personas en movilidad, pero transcurridos algunos años ven la persistencia de prácticas atentatorias por parte del Estado ecuatoriano (que las hay), como si por arte de magia lo dispuesto en la Carta Magna se debiera trasladar a la realidad *ipso facto*.

Por el contrario nuestra lectura se basa en, antes que juzgar, entender los «complejos estructurales» (Roseberry, 2002) a partir de una mirada de los ciclos largos, las estructuras sociales y los marcos histórico políticos, legales y económicos. Así, hay que entender que el enfoque securitista de la política migratoria del Estado ecuatoriano tiene más de 70 años, tiempo en el cual se ha producido un largo proceso de sedimentación; y sobre todo que, siguiendo a Akhil Gupta (2006), hay que romper con la idea del Estado

40 Margueritis (2012) lo hace en la primera parte de su análisis al plantear la nueva institucionalidad.

como una entidad unida y coherente, para considerarlo como un fenómeno multidimensional, con varios niveles burocráticos y jerárquicos que entran en conflicto y albergan tensiones entre sí.

En el interior del Estado hay una desigual distribución del poder, lo que prefiero denominar «configuraciones políticas», donde existen asimetrías, heterogeneidades y poderes en disputa entre los actores gubernamentales, quienes se enfrentan, negocian y construyen la política en escenarios cambiantes. Solo desde esta perspectiva podemos entender la convivencia de diferentes tipos de enfoques en la política migratoria,[41] que representan disputas y tensiones entre actores políticos que defienden sus intereses y visiones. La balanza suele inclinarse por los actores de más peso, mucho más si del otro lado están nuevas instituciones y sujetos políticos que no lograron consolidarse;[42] y a esto hay que sumar, parafraseando a Sassen (1998), que ciertos eventos o sucesos particulares, influyen en la toma de decisiones.[43]

---

41 Araujo y Eguiguren (2009) señalan que la política migratoria ecuatoriana se construye de la interacción de cuatro perspectivas principales: la de seguridad y control; la de derechos humanos, la de desarrollo y la de vínculos.

42 Las voces críticas respecto a la debilidad de la Senami, a su forma de manejo, funcionamiento (al estilo ONG) y las críticas a algunos de sus programas y proyectos han venido de varios actores: de los migrantes, academia, sociedad civil, organismos internacionales y del propio gobierno.

43 Uno de estos fue el bombardeo de Angostura del 1 de marzo del 2008, que colocó en la agenda pública el tema de la fragilidad de las fronteras y de ahí en adelante el asunto de la inseguridad

De esta manera el enfoque de control y seguridad «interactúa» con el de derechos y protección, si reconocemos que este último aparece en el escenario político a finales de la década de los noventa con el surgimiento de lo que denominamos la «estampida migratoria» de ecuatorianos al exterior (Ramírez y Ramírez, 2005) y la presencia de unos emergentes actores como fueron los migrantes y ciertas asociaciones de migrantes. Pese al relativamente corto tiempo de implantación del enfoque de derechos y vínculos, son varios los aspectos que se han plasmado y que, con la llegada del gobierno de la Revolución ciudadana, cobraron impulso como nunca antes en la historia de nuestro país. Uno de ellos es la incorporación de una perspectiva transnacional. El Estado-nación va más allá de sus límites territoriales e intenta velar por sus ciudadanos, independientemente de dónde se encuentren, y a su vez da las posibilidades para incluir a la diáspora a través de la participación, de la protección y reconocimiento a la familia transnacional, del apoyo en la construcción y mejoramiento de las políticas y promoviendo los vínculos entre «aquí» y «allá». Es justamente este nuevo elemento, el transnacionalismo político liderado por el Estado con el que cerramos este análisis.

---

nacional. Como suele ocurrir, uno de los 'chivos expiatorios' del problema de la inseguridad fueron y son los extranjeros y refugiados a quienes se les empezó a vincular con los miembros de los grupos armados insurgentes o paramilitares o con el incremento de la delincuencia o prostitución.

Capítulo cuarto
El transnacionalismo «desde arriba»

Lo común en el ámbito de las relaciones internacionales es que los Estados tengan misiones diplomáticas en las que corresponde a la sección consular tratar los temas migratorios, tal como quedó establecido en la Convención de Viena de 1965. En los artículos 3 y 5 de dicha convención se indica que es función de los consulados:

- Proteger en el Estado receptor intereses del Estado de origen y de las personas naturales y jurídicas;
- Velar por los intereses de menores o personas sin capacidad plena,
- Representar a los connacionales ante tribunales y autoridades del Estado receptor para preservar sus derechos e intereses,
- Comunicar decisiones judiciales, extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias

1. Nueva política consular

Si bien el Estado ecuatoriano ha tenido representaciones consulares desde la primera mitad del siglo XX, en el pasado no fueron atendidas todas las necesidades de nuestros compatriotas en el exterior, y hubo muchas dificultades para enfrentar los nuevos retos que generó la estampida migratoria —entre otras razones

debido a la falta de recursos y personal, pero sobre todo por una falta de orientación sobre la misión del servicio exterior enfocado en el servicio a nuestros connacionales—.

Anteriormente, no se enfatizaba en la necesidad de protección de derechos de la población migrante, no se identificaba a los servicios consulares como servicios públicos ni todos sus funcionarios se auto identificaban como servidores y estos no jugaban ningún papel en la vinculación de las organizaciones de personas migrantes con su comunidad de origen y con el Estado de origen. De hecho, los servicios consulares eran vistos como el «patito feo» del quehacer de las relaciones internacionales dentro de la Cancillería ecuatoriana. Esto empezó a cambiar en el gobierno de la Revolución ciudadana, sobre todo a partir del 2009, año que se introdujo una nueva política consular, basada en la noción de diplomacia ciudadana o diplomacia social.

Se entiende por «diplomacia ciudadana» a aquellas acciones realizadas por el servicio exterior para proteger y facilitar el ejercicio de derechos de los ecuatorianos/as radicados fuera del país, mediante: atención digna, ágil y moderna; respuesta a las necesidades de la población ecuatoriana viviendo en el exterior y, ampliación de la cobertura de los servicios que se brindan en los lugares donde radica la población ecuatoriana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009).

Actualmente Ecuador cuenta con 90 consulados rentados y 113 consulados honorarios. De esos, 33

consulados (24 rentados y 9 honorarios) se han abierto entre el 2008 y 2102. Es decir, el 27% de los consulados rentados que tiene el Estado ecuatoriano se abrieron en el gobierno de la Revolución ciudadana, y de esos la mitad en países de destino como España (Málaga, Palma de Mallorca, Alicante), Estados Unidos (Queens, Connectict, Mineápolis, Nueva Orleans, Phonix) y países de tránsito como México (Tapachula, Guadalajara y Monterrey). A todos los funcionarios consulares se les ha dado capacitación continua, impulsando el nuevo enfoque que busca tener un contacto más humano, horizontal y de cercanía con la diáspora. Y, por otro lado, se trata de mantener y fortalecer sus vínculos familiares, comunitarios, culturales, políticos, económicos, científicos entre otros, que deben ser ofrecidos con altos estándares de eficiencia, calidad y calidez. Adjetivos calificativos que también han sido incorporados en el sector público de ciertos gobiernos socialistas.

Este nuevo enfoque de la política consular constituye uno de los pilares sobre los que se sostiene el transnacionalismo de Estado. Sin embargo, lo que ha hecho el actual gobierno, respetando los instrumentes internacionales, es empezar a construir una nueva institucionalidad, políticas y programas extraterritoriales[44] por fuera de lo comúnmente realizado por las cancillerías

44 Sobre presencia estatal extraterritorial, a más de las misiones diplomáticas, está el Instituto Antártico Ecuatoriano que cuenta con la Estación Científica «Pedro Vicente Maldonado» en la Isla de Greenwich y tiene como objetivo «fomentar y mantener la proyección geopolítica del país y la participación permanente

del mundo, para incorporar a la diáspora en un claro ejemplo de lo que la literatura también llama transnacionalismo «desde arriba». A continuación señalamos los otros cuatro pilares (por fuera, pero siempre con apoyo del aparato consular y misiones diplomáticas) de este transnacionalismo impulsados desde diferentes instancias estatales: el voto migrante, impulsado por el Consejo Nacional Electoral; las Casas Legislativas en el Exterior, impulsadas por la Asamblea Nacional; las Casas Ecuatorianas, impulsadas por la Senami; y los encuentros del Presidente con la comunidad ecuatoriana en sus viajes al exterior.[45]

2. El voto migrante

Conocido también como sufragio migrante, voto en el exterior, sufragio transnacional, voto en ausencia, voto extraterritorial, voto a la distancia, entre otros,

---

en las actividades de investigación científica, en el contexto del Sistema del Tratado Antártico» (*www.inae.gob.ec*).

45 Sin decir que sean las únicas. Como señalamos la Defensoría del Pueblo también tiene representación en el exterior y, desde el poder judicial, el Consejo de la Judicatura acaba de abrir el servicio en línea «Buzón Judicial», que constituye una herramienta para atender consultas jurídicas y tipologías de procesos judiciales. El servicio incluye abogados asesores o patrocinadores para migrantes. Y también a partir del febrero del 2013 existe la Unidad de Servicios Judiciales para apoyo de migrantes ecuatorianos en el exterior. Otras instancias gubernamentales también dan apoyo como el Servicio de Rentas Internas o la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología a través de su programa de becas para migrantes calificados.

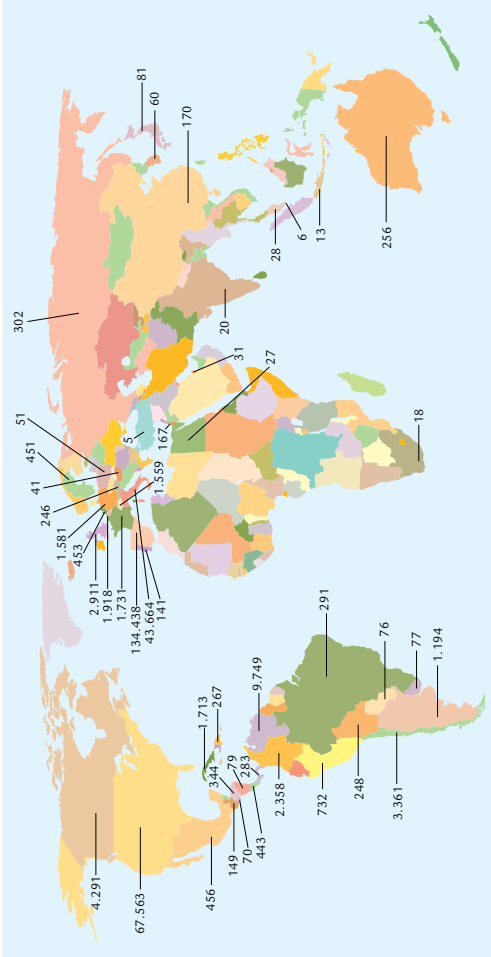
constituye el elemento más notable que ha dado Ecuador en políticas de corte transnacional. En todos los procesos electorales que se han desarrollado a partir de 2006, año de la primera elección, han participado los ecuatorianos radicados en el exterior teniendo en la actualidad un padrón electoral de 252.121 personas inscritas para los comicios de 2013.

Actualmente, los ecuatorianos radicados en el exterior pueden sufragar en 45 países y 99 ciudades alrededor del mundo. El caso ecuatoriano resulta particularmente novedoso porque pueden votar, de manera facultativa, en cuatro tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones supra nacionales. En las elecciones del 17 de febrero del 2013 ejercieron su derecho al voto 133.045 migrantes constituyendo la elección de más participación en términos absolutos desde que se permite el voto en el exterior. [46]

46 En dichas elecciones el candidato presidente Rafael Correa obtuvo un amplio respaldo obteniendo el 77,47% de los votos. Y, el movimiento gobiernista Alianza País, obtuvo los 6 curules que se otorgan a los representantes de los migrantes para la Asamblea Nacional.

Mapa 1

Mapa electoral de ecuatorianos empadronados en el exterior para las elecciones 2013



Fuente: CNE. Elaboración propia.

Como señala Calderón (2007), más allá del peso o la representatividad del sufragio de los migrantes y la variedad geográfica, no son correctos los argumentos que indican que, dado que la abrumadora mayoría viven en tres o cuatro países, un par de votos desde otros lugares son irrelevantes, porque precisamente cada voto representa una historia migratoria, una decisión de vida. Cada comunidad de ecuatorianos, por pequeña que sea, cada ecuatoriano es una historia por contar, y merece que se respeten sus derechos políticos. Lo que se ha avanzado en esta materia nos habla de la puesta en marcha de una biopolítica, de una práctica gubernamental racional,[47] que incluye a las minorías de la población migrante no solo para que puedan ejercer el voto, sino que se ha dado un reconocimiento y producción de los migrantes como actores políticos.

3. Las Casas Legislativas

Desde las elecciones de 2007, los ecuatorianos radicados en el exterior cuentan con 6 representantes en la Asamblea Nacional. En la primera experiencia de participación y representación para elaborar la Constitución de la República, los y las asambleístas representantes de los migrantes viajaron a sus respectivas circunscripciones para

47 Según el estudio realizado por Bassante (2010), el Estado ecuatoriano, a través del CNE, asignó para los cuatro primeros procesos electorales la cantidad de 4.668.478,68. Para un análisis detallado del sufragio migrante ver Boccagni y Ramírez (2013).

recibir sugerencias y rendir cuentas a los connacionales, y también se utilizó la página web y las herramientas tecnológicas para este fin.

Dando un paso más en esta dirección, la Asamblea Nacional ha creado las denominadas «Casas Legislativas» en las diferentes provincias del Ecuador así como en los lugares de residencia de los connacionales en el exterior. El objetivo de estas Casas es: «establecer un espacio de encuentro y convocatoria para la rendición de cuentas de asambleístas, socialización de leyes y proyectos de ley, para caminar hacia el *sumak kawsay*, el buen vivir, y por la construcción de un país más solidario, inclusivo y transparente» (Asamblea Nacional, 2011).

De esta manera las Casas Legislativas constituyen un mecanismo institucional que da respuesta a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa que establece «contar con espacios de comunicación y de participación ciudadana» (art. 6) y promover «la participación efectiva de la ciudadanía en las diferentes etapas de la formación de las leyes, a través de mecanismos tales como la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consulta, mesas itinerantes...» (art. 157).

Así, desde el poder legislativo se buscan canales directos con la población en los territorios para aproximar el quehacer de la Asamblea Nacional y de los asambleístas hacia los ciudadanos que radican en el exterior, y a su vez que los ecuatorianos en el exterior no solo se informen sino que también puedan dar sus aportes, en un claro intento de tener espacios

que contribuyan a una democracia más participativa y a políticas de vínculo de carácter transnacional. Se han instalado cuatro casas legislativas en el exterior en: Estados Unidos (Nueva York); Canadá (Toronto); España (Madrid); e Italia (Milán). Y se tiene planificado abrir dos más en Cuba (Habana) y Venezuela, (Caracas), completando así las tres circunscripciones en el exterior. Las principales funciones de las Casas son:

- Establecer audiencias públicas con la ciudadanía, a las que se invite a participar a la ciudadanía en forma individual o a los representantes de organizaciones sociales.
- Promover la participación de la ciudadanía en los debates de las leyes que se tratan en las Comisiones a través de video conferencias.
- Receptar y canalizar las solicitudes de información y denuncias que formula la ciudadanía.
- Realizar encuestas a las personas que visitan la Casa Legislativas, sobre las percepciones y opiniones del quehacer legislativo.
- Fomentar la rendición de cuentas de los y las asambleístas de los lugares en los que está localizada la Casa Legislativa.
- Programar espacios de discusión sobre proyectos de ley que estén en curso, entre la población y las Comisiones Legislativas.
- Distribuir materiales de información a la ciudadanía. (Asamblea Nacional, 2011).

4. Las Casas Ecuatorianas en el exterior

La Secretaría Nacional del Migrante impulsó desde 2007 la Red de Casas Ecuatorianas y representaciones en el exterior, con el objetivo de asegurar «un sistema de atención integral, especializada y de calidad a la familia ecuatoriana transnacional» (Senami, 2010). Actualmente las casas están ubicadas en Caracas, Nueva York, Madrid, Milán y Londres; y existen representaciones en Génova, Roma, Lorca, Barcelona, Bruselas, México D. F. y Santiago.

Dichas Casas son espacios de atención, protección y participación social que buscan garantizar el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, su plena ciudadanía transnacional, al mismo tiempo que intentan convertirse en espacios de interculturalidad y encuentro entre ecuatorianos y con las personas del país donde residen. En estas Casas se da atención, más de carácter informativo, sobre los diferentes programas que ha impulsado el gobierno, así como asesorías y capacitación. Es un espacio de difusión y promoción de la cultura ecuatoriana y de fortalecimiento de la identidad nacional, consolidación de redes sociales, institucionales y virtuales (Senami, 2011).

Mapa 2

Red de Casas Ecuatorianas en el Exterior y Representaciones de la Senami

Casas: Nueva York, Madrid, Milán, Londres , Caracas.

Representaciones: Génova, Roma, Lorca, Barcelona, Bruselas, México D. F., Santiago de Chile.

Fuente y elaboración: Senami, 2011.

Como señala Herrera (2011) y se recoge en el documento de la OIM (2012):

> [...] este es uno de los mecanismos institucionales más innovadores de la actual política migratoria, que denota la voluntad de diseñar una política transnacional desde arriba que busca generar programas de acción pública adaptados al contexto exterior y también crear canales de discusión política con los expatriados participando de esta manera en los procesos de institucionalización de vínculos políticos con los ecuatorianos en el exterior (cit. por OIM, 2012: 84- 85).

5. Las visitas presidenciales

En este intento por rastrear los elementos que han hecho posible hablar de un transnacionalismo de Estado, hemos visto los cambios que se han introducido tanto desde el poder legislativo, como desde el electoral y del ejecutivo. Sobre este último restvtdecir que ha sido el propio presidente de la República, Rafael Correa, quien ha colocado el tema migratorio como parte de sus discursos. Efectivamente, desde el primer día de su gobierno hasta la última conmemoración de los 6 años de gobierno, realizada en la ciudad de Guaranda en enero del 2013, se ha escuchado al presidente hablar sobre la migración y los migrantes.

No hay sabatina[48] en que no los nombre (incluso algunas las ha dado desde el exterior), en las conferencias

48 Enlace ciudadano, rendición de cuentas semanales que hace el Presidente todos los días sábados.

internacionales del más alto nivel ha tratado el tema migratorio señalando reiterativamente que «no existen seres humanos ilegales». En los diálogos bilaterales, sobre todo con los países de alta concentración de emigrantes, están incluidos los temas migratorios. Así, por ejemplo, en uno de sus últimos viajes a España, el presidente habló de manera frontal con su par sobre el complicado problema de la crisis europea y los desahucios que están afectando también a varios connacionales.[49]

A esta agenda de los viajes internacionales hay que añadir los encuentros que el presidente mantiene con los ecuatorianos en el exterior. Esto ocurre no solo en los lugares de más presencia de ecuatorianos, sino también en aquellos lugares lejanos donde nuestra colonia es muy reducida. A más de rendir cuentas e informar sobre la marcha del país, y que los propios migrantes informen al presidente y a los ministros que acompañan sobre sus problemas, los encuentros con los ecuatorianos en el exterior se transforman en espacios festivos que incluyen comparsas, comida, música ecuatoriana, cánticos (también canta el propio presidente), que se organizan para estar más cerca de los emigrantes, y que han servido para que ellos y ellas estén más cerca de la vida política y de lo que acontece

49 Cabe señalar que el Estado ecuatoriano, a través de la Defensoría del Pueblo, presentó una demanda contra la legislación española en materia de ejecuciones hipotecarias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Se calcula que hay 6.000 casos de ecuatorianos desahuciados en España que han sido atendidos por Ecuador, en otro claro ejemplo de accionar gubernamental transnacional (*ver. www.público.es*). 22.01.2013

en su lugar natal. De esta manera, no se trata solo de espacios políticos, sino sobre todo de momentos de reivindicación y visibilización pública de la identidad nacional en el exterior, tema para nada menor sobre todo si sabemos que todavía hay ecuatorianos que viven sin documentos y de manera clandestina en algunos países del Norte.

Cierre

En este artículo se ha hecho un rastreo de la política migratoria ecuatoriana mediante un análisis de larga duración, no solo desde una perspectiva histórica, sino también desde «los complejos estructurales», que nos permite ver de mejor manera sus cambios, continuidades y tensiones.

La principal tensión analizada fue aquellas políticas orientadas al control desde una perspectiva securitista, por un lado, y otras orientadas hacia la extensión de derechos. El primero se puede rastrear desde finales de la década de los treinta, poniendo como un hito la Ley de Migración y Extranjería de 1938, donde se sentaron las bases que a lo largo del tiempo se fueron sedimentando hasta nuestros días. Por el otro lado, si bien señalamos que los primeros indicios del enfoque de derechos se pueden encontrar desde inicios del nuevo siglo, 70 años después de aquella tercera Ley de Migración, surge la normativa más potente en términos de derechos y garantías en esta materia, en el marco de la nueva Constitución de la República del año 2008. Es justamente el partir de una lectura de las configuraciones políticas, viendo los problemas estructurales y coyunturales de la política, así como del contexto internacional y entendiendo al Estado no como una entelequia monolítica sino como un fenómeno multidimensional, donde hay una desigual distribución del poder, lo que nos permite comprender mejor cómo se moldean

y disputan entre actores, en escenarios cambiantes, las diferentes visiones de la política migratoria.

Ha sido en el gobierno de la Revolución ciudadana donde más se ha avanzado en el enfoque de derechos a lo largo de la historia de la República, convirtiéndose en el periodo de mayor ruptura en el manejo de la política migratoria. A lo largo del texto se rastrearon varios elementos en esta dirección que quedaron estipulados en la Constitución de la República y poner en el primer orden ciertas nociones nuevas como son, entre otras: el principio de *ciudadanía universal*, estipulado en la Carta Magna, el enfoque de *diplomacia ciudadana*, establecido en la nueva política consular y el *enfoque transnacional* que aparece por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones y posteriormente en la Constitución y en otros documentos gubernamentales.

Es justamente este último aspecto el que resalto al final de este estudio, pues me permite plantear la tesis de la conformación de un Estado-nación cada vez más transnacional que se está gestando desde ciertas instancias como el cambio de enfoque y ampliación de la política consular; el conceder importancia al voto migrante y reconocer a los migrantes como actores políticos, asumir el rol de las Casas Legislativas y las Casas Ecuatorianas y representaciones de la Senami en el exterior, así como la función del propio presidente Rafael Correa en sus visitas y encuentros con la comunidad ecuatoriana radicada en el exterior.

Por todo lo expuesto, considero que no se puede negar los avances que en materia de política migratoria se ha tenido en los últimos años en Ecuador. Sin embargo, como vimos, existen en este ámbito todavía algunos desafíos en los que es necesario seguir avanzando en el próximo período. Uno de ellos, quizá el principal, es la elaboración de una nueva ley o código orgánico de movilidad humana que incluya un proceso de regularización para las personas inmigrantes que se encuentran en nuestro país. Como se dijo, la ley vigente no solo que tiene más de cuarenta años de vigencia sino que responde a un enfoque que va en contrasentido con el marco constitucional en muchos de sus aspectos.

Pese a los intentos del gobierno de elaborar un ante proyecto de ley en esta materia, este no llegó a cuajar por varios motivos vinculados con los procesos de configuración política señalados anteriormente.[50] No es un asunto solamente de voluntad o no como se suele escuchar, sino de ver los escenarios, actores, coyunturas, correlaciones de fuerzas, 'tiempos políticos', alianzas entre otras variables que hacen factible contar con nuevos marcos jurídicos. No está de más recordar que la Constitución del 2008 dispuso (transitoria

50 Se elaboraron algunos borradores y propuestas, sin embargo solo uno ellos calificó formalmente en la Asamblea: el «Proyecto de Ley Orgánica de Protección e Igualdad de Derechos de las y los Migrantes Ecuatorianos Residentes en el Exterior y sus Familias». Dicha propuesta de ley fue introducida por un asambleísta representante de los ecuatorianos en el exterior que se marchó de la bancada de Alianza País.

primera) la aprobación de ciertas leyes (quince) en un plazo de trescientos sesenta días que se consideraban fundamentales en el proceso de transformación política del Estado post-constituyente. Ha pasado más de cuatro años y tres de ellas: ley de Recursos Hídricos, Cultura y Comunicación aún no han sido aprobadas. Cabe recordar que la Asamblea Nacional analizó y aprobó 42 proyectos de ley entre 2009 y 2011. Se espera que en el próximo período de gobierno, en el cual el partido oficialista tiene una mayoría absoluta, se elabore una nueva ley que, al igual que la Constitución, recoja las diferentes dimensiones del hecho migratorio: emigración, inmigración, refugio, tránsito, retorno.

Otro de los desafíos constituye la reestructuración institucional a fin de evitar no solo la duplicación de funciones y competencias, sino también desburocratizar algunos procedimientos en materia migratoria. Ya he dicho anteriormente y varias veces: el experimento de modelos bicéfalos o tricéfalos en la rectoría de política migratoria, en la coyuntura de la reforma del Estado, no funcionó bien. Los resultados han dejado mucho que desear a varios actores tanto de la sociedad civil como del gobierno, pero sobre todo a los y las migrantes quienes son los que al final de cuentas se ven afectados con los cambios en los diseños institucionales.

La política migratoria internacional es parte fundamental de la política exterior de los Estados. La definición y la implementación de una política migratoria no puede estar desvinculada de la política consular, de extranjería o refugio, por tanto, tampoco debería estar

gestionada por Instituciones independientes. Además, para un diseño y ejecución adecuada de la política migratoria internacional se debe conocer y participar en los otros ámbitos de las relaciones internacionales, ya que en varios de esos, como en el comercial, también se tratan temas migratorios.

La experiencia de estos seis años demuestra que la Senami para poder ejercer sus funciones de atención a los ecuatorianos en el exterior necesita imperativamente de la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los Consulados y Embajadas. Cabe recordar que en materia de relaciones internacionales, la convención de Viena definió que es el Servicio Exterior el encargado de llevar los temas de los connacionales en el exterior. Con la creación y reforzamiento del aparato consular (90 rentados y 113 honorarios), más el nuevo enfoque de la diplomacia social, sumado a los cambios institucionales al concentrar ahora las direcciones de extranjería, inmigración, servicios consulares y refugio en un solo ministerio, refleja la importancia que le ha dado el Ministerio de Relaciones Exteriores al tema migratorio. Así como en el 2003 se elevó los asuntos migratorios y consulares al rango de subsecretaría, se debería crear el viceministerio de movilidad humana y fusionar la Senami a Cancillería previa evaluación de los programas y proyectos.

Por último, es necesario trabajar con la ciudadanía sobre todo en políticas de hospitalidad para pasar de la discriminación y xenofobia a la filoxenia (término utilizado por los antiguos griegos para significar la amistad

hacia los extranjeros, hacia los recién llegados, la cual se consideraba la mayor virtud de un ciudadano griego). Si bien la utopía sería que desaparezca las diferencias entre 'nosotros' y 'los otros', el progresivo fin de la condición de extranjero como reza nuestra Constitución, un paso importante es tener políticas de hospitalidad en la dirección que apunta Derrida y Dufourmantelle (2000) que implica procesos de cambios culturales y de mentalidad que se pueden empujar desde el Estado.

Lamentablemente una parte de la ciudadanía, cierta opinión pública y algunos actores gubernamentales han visto a los inmigrantes como los causantes de ciertos problemas vinculados a la delincuencia, inseguridad, la falta de trabajo o la perdida de las tradiciones[51] que ha ido a la par del incremento de prácticas de discriminación, racismo y xenofobia. En un reciente estudio realizado por Zepeda y Verdesoto (2011), se muestra la amplia visión negativa de muchos ecuatorianos hacia los inmigrantes, a quienes no reconocen los aportes que hacen al país; no así a los ecuatorianos que han salido al exterior.

Es hora de que los gobernantes y ciudadanos del mundo recuperemos el principio de filoxenia y las políticas

51 «El 73,1% de la población encuestada se mostró muy de acuerdo o algo de acuerdo con la aseveración relativa de que los extranjeros en Ecuador generan inseguridad, el 67,3% expresó estar muy de acuerdo o algo de acuerdo con la aseveración de que los extranjeros quitan empleo a los ecuatorianos, y el 64,2% dijo estar muy de acuerdo o algo de acuerdo con la aseveración de que debilitan nuestras costumbres y tradiciones» (Zepeda y Verdesoto, 2011: 95).

de hospitalidad, trasformando los principios en acciones concretas que nos permitan seguir caminando hacia la ciudanía universal y el buen vivir para todos y todas.

Quito, marzo de 2013

Bibliografía

Ackerman, Alana

2013 «La ley, el orden y el caos: una antropología de la Constitución mutua del Estado ecuatoriano y el 'otro' extranjero. 1938-2012». Tesis para obtener el título de Maestría en Antropología. Quito: Flacso-Ecuador (inédita).

Alfaro Aramayo, Yolanda

2011 «Codesarrollo: el caso del valle alto de Cochabamba». Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología. Quito: Flacso-Ecuador (inédita).

Alianza País

2006 *Política de Migración.* Quito: Mimeo.

Araujo, Lorena y Mercedes Eguiguren

2009 «La gestión de la migración en los países andinos». En *Andinamigrante*, n.° 3: 2-10.

Arcentales, Javier

2011 «Derechos de las personas en movilidad en el año 2011». En *Informe Sobre derechos humanos. Ecuador* 2011. Quito: UASB.

Asamblea Nacional

2011 Proyecto Casas Legistlativas en el Ecuador (mimeo).

Bauböck, Rainer
2003 «Toward a political theory of migrant transnationalism». En *International Migration Review*, n.° 37: 700-723.
2007 «Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting». En *Fordham Law Review*, n.° 75: 2392-2448.

Boccagni, Paolo, y Jacques Ramírez
2013 «Building Democracy or Reproducing 'Ecuadorianness'? A Transnational Exploration of Ecuadorian Migrants' External Voting». En *Journal of Latin American Studies* (en prensa).

Calderón, Leticia
2007 «Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006». En Jacqueline Peschard, *2 de Julio, reflexiones y alternativas*. México: UNAM.

Carrillo, Ana
2012 «Comerciantes de fantasía: el Estado ecuatoriano ante la inmigración china a Quito». En Jacques Ramírez, ed. *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. Quito: IAEN-Instituto de la Ciudad.

Castillo, Ana Lucía
2011 «Impacto socioeconómico de la entrega del capital semilla del Programa Fondo Concursable El Cucayo a personas migrantes retornadas y a las expectativas de su proyecto

de retorno». Tesis para obtener el grado de Maestra en Alta Gerencia, Quito: IAEN (inédita).

Correa, Rafael
2012 «La vía del Ecuador». En *New Left Review,* n.° 77: 81-102.

Derrida, Jacques, y Anne Douffourmantelle
2000 *La hospitalidad*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Domènech, Eduardo
2007 «La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina». En *Revue Europeénne des Migrations Internationales,* vol. 23, n.° 1: 71-94.

Eguiguren, María Mercedes
2011 *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal*. Quito: Flacso-Ecuador-Sede Ecuador, Abya-Yala.

Estévez, Ariadna
2008 *Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal*. México, D. F.: UNAM-Cisan.

Feldman-Bianco, Bela, Liliana Rivera,Carolina Stefoni, y Marta Villa Martínez (comps.)
2011 *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías.* Quito: Clacso-Flacso-U. Alberto Hurtado.

Fitzgerald, David
2000 *Negotiating extra-territorial citizenship: Mexican migration and the transnational politics of community*. Center for Comparative Immigration Studies Monograph n.° 2. San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.

Gamlen, Alan
2008 «The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination». E*n Political Geography,* vol. 27, n.° 8.

Gil Araujo, Sandra
2010 *Las Argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: Iepala.

González Gutiérrez, Carlos
2003 «La diplomacia de México ante su diáspora». En Fernández de Castro, ed. *En la frontera del Imperio*. México: Ariel.

Guarnizo, Luis, Alejandro Portes y William Haller
2003 «Assimilation and transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants». En *American Journal of Sociology*, n.° 108: 1211-1248.

Guerrero, Andrés
2010 *Administradores de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Quito: Flacso-Ecuador.

Gupta, Akhil
2006 «Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State». En Aradhana Sharma y Akhil Gupta, eds. *The Antropology of the State*. India: Blackwell Publishing.

Herrera, Gioconda
2011 «La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención». En Bela Feldman et al., comps. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías.* Quito: Clacso-Flacso-U. Alberto Hurtado.

Herrera, William
2011 «La construcción de la política de emigración del Estado ecuatoriano: el caso de las Casas Ecuatorianas en el Exterior». Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Quito, mayo 2011.

Hinojosa, Alfonso
2009 «Procesos migratorios transnacionales en Bolivia y Cochabamba. Estado de situación». En *Cuaderno de reflexión* n.° 1. Cochabamba: Programa de Cooperación Interuniversitaria UMSS-CIUF (2008-2010).

Innova Consulting
2012 «Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo humano para las migraciones 2007-2010 e identificación de brechas y recomendaciones». Consultoría de transversalización, septiembre 2012.

Lafleur, Jean-Michel
2012 «Transnacionalismo, Diáspora y voto en el Exterior». En Jean-Michel Lafleur, ed. *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: Cidob.

Margueritis, Ana
2011 «Todos somos migrantes (We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnacionalism in Ecuador». En *International Political Sociology,* n.° 5: 198-217.

Martiniello, Marco, y Jean-Michel Lafleur
2008 ««Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism». En *Ethnic and Racial Studies*, n.° 31: 645-663.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
2001 *Plan nacional de ecuatorianos en el Exterior.* Quito: MRECI.
2009 *La nueva política consular.* Quito: MRECI.

Moncayo, María Isabel
2011 *El Plan Bienvenid@s a Casa: estudio sobre la experiencia del fondo Cucayo*. Quito: Flacso-Fundación Carolina.

Organismo Internacional para las Migraciones
2012 *Perfil Migratorio del Ecuador*. Quito: OIM.

Østergaard-Nielsen, Eva
2003 «The Politics of Migrant Transnational Practices». En *International Migration Review*, n.° 37: 760-786.

Portes, Alejandro
2003 «Conclusion: Teoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigration Transnationalism». En *International Migration Review*, n.° 37: 874-892.

Ramírez, Franklin y Jacques Ramírez
2005 *La estampida migratoria ecuatoriana (1997-2003): crisis, redes y repertorios de acción*. Quito: Ciudad, Abya-Yala.

Ramírez, Jacques, y Yolanda Alfaro
2010 «Espacios multilaterales de diálogo migratorio: la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla». En *Andinamigrante*, n.° 9: 2-10.

Ramírez, Jacques, y Gabriela Quezada
2010 «Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador». En Jacques Ramírez: *Con o sin pasaporte: Análisis*

socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana. Quito: IAEN.

Ramírez, Jacques e Isabel Estévez
2012 «Repensando los acuerdos de comercio y servicios en clave migratoria. El caso de la CAN-UE». En Hugo Jácome, coord. *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*. Quito: Flacso-Ecuador.

Ramírez, Jacques
2011 «Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos? ». En *Línea Sur*, n.° 1: 56-69.

2012 «Del aperturismo segmentado al control migratorio». En Jacques Ramírez, ed. *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. Quito: IAEN-Instituto de la Ciudad.

República del Ecuador
2008 Constitución de la República del Ecuador.

Ruiz, Martha
2012 *Diagnóstico y recomendaciones para el diseño de una estrategia de institucionalización y transversalización de la temática de movilidad humana en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Informe final de consultoría. Quito, marzo 2012.

Sassen, Saskia
1998 *Globalization and Its Discontens.* New York: The New Press.

Sayad, Abdelmalek
1996 «Entrevista colonialism e migracoes». En *Mana. Estudios Antropología Social,* vol. 2, n.° 1.
2002 *La doppia assenza. Dalle illosioni dell'emigrato alle soferenze dell'inmigrato.* Milán: Rafaello Cortina Editore.

Smith, Robert
2003 «Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases». En *International Migration Review*, vol. 37, n.° 3: 722-757.

Senplades
2009 *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades.

Senami
2010 *Una política migratoria para el Buen Vivir. Informe de Rendición de Cuentas 2007-2010.* Quito: Senami.

Senami
2011 *Una política migratoria para el Buen Vivir. Informe de rendición de cuentas 2007- julio 2011. Gestión de Lorena Escudero Durán. Secretaría Nacional del Migrante.* Quito: Mimeo.

Speed, Shannon
2006 «Entre la antropología y los derechos humanos. Hacia una investigación activista y comprometida críticamente». En *Alteridades*, vol. 16, n.° 31: 73-85.

Shore, Cris
2010 «La antropología y el studio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas». En *Antípodas* n.° 10 enero-junio: 21-49.

Shore, Cris y Wrigth, Susan
1997 «Policy. A new field of Anthropology». en Cris Shore y Susan Wrigth, eds. *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge.

Zamudio, Patricia
2010 «Prólogo». En Jacques Ramírez. *Con o sin pasaporte: Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.

Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto
2011 *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: Flacso-CAF-KAS-PNUD-CIDE.

Páginas web consultadas

- *www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio/bol398.htm* (acceso 22/1/2010).
- *www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850.pdf?view=1* (acceso 28/3/2013).
- *www.ppelverdadero.com.ec/actualidad/item/ecuador-invierte-312-millones-enrefugiados.html* (acceso 2/3/2013).
- *www.inae.gob.ec* (acceso 10/1/2013).
- *www.publico.es* (acceso 22/1/2013).

Sobre el autor

Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de México. Decano de la Escuela José Peralta de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), especialista en temas migratorios y asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

Correo electrónico: jacques.ramirez@iaen.edu.ec