

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 137

*La política  
de inmigración  
en el gobierno  
de Rafael Correa  
entre el deber ser y el ser*

---

*Rocío Nasimba  
Loachamín*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

La política de inmigración  
en el gobierno de Rafael Correa

*Entre el deber ser y el ser*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 137

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
[www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org) • [cen@cenlibrosecuador.org](mailto:cen@cenlibrosecuador.org)

Rocío Nasimba Loachamín

**La política de inmigración  
en el gobierno de Rafael Correa**

*Entre el deber ser y el ser*



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador



**CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL**

Quito, 2013

**La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa**

*Entre el deber ser y el ser*

Rocío Nasimba Loachamín



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Corporación Editora Nacional

Quito, junio de 2013

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Armado:

*Juan A. Manangón*

Impresión:

*Taller Gráfico La Huella*

*La Isla N27-96 y Cuba, Quito*

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

978-9978-19-580-2

ISBN Corporación Editora Nacional:

978-9978-84-676-6

Derechos de autor:

Inscripción: 041584

Depósito legal: 004944

---

Título original: *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa:  
avances, límites y retos*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos y Democracia  
en América Latina, con mención en Políticas Públicas

Programa de Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, 2010

Autora: *Rocío Nasimba Loachamín* (correo e.: *chios\_emily@hotmail.com*)

Tutora: *Gardenia Chávez*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0826

---

# Índice

## **Introducción / 11**

### *Capítulo I*

#### **Movilidad humana y derechos humanos / 13**

Globalización y movilidad humana / 13

Migración: un derecho humano / 14

Tensiones entre derechos humanos/soberanía/nacionalidad / 16

### *Capítulo II*

#### **La inmigración desde el gobierno del presidente Rafael Correa / 21**

La Revolución ciudadana y el cambio constitucional / 21

El gobierno de Rafael Correa frente a la movilidad humana / 23

El gobierno de Rafael Correa y la inmigración colombiana / 33

Las contradicciones de la política migratoria / 45

### *Capítulo III*

#### **Inmigrantes colombianos y políticas públicas / 51**

Políticas públicas y migración / 51

Políticas para la inmigración colombiana y repercusiones para los derechos humanos / 53

Planes y programas / 58

Desafíos y recomendaciones frente a la inmigración / 65

## **Conclusiones / 71**

## **Bibliografía / 75**

## **Anexos / 85**



*A mis padres Pablo y Eduarda.  
A mis hermanas Betty, Verónica y Ligia,  
por su amor, cariño y comprensión,  
y por hacer de este sueño una realidad.*





A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por el apoyo para la realización del presente trabajo académico.

A mi tutora Gardenia Chávez por su guía, valiosos aportes, mirada crítica y apoyo incondicional en cada una de las etapas de la investigación.

A Alicia Ortega, Gina Benavides, Verónica Galarza y Pablo Romero por su ayuda y aportes críticos.



# Introducción

En medio de un contexto marcado por la globalización, la población que migra experimenta múltiples formas de negación y exclusión. En muchos países es mirada como extraña, intrusa, como ese nuevo «chivo expiatorio», como «lo malo» e incluso «lo no deseado».

En Ecuador concepciones como estas han sido fortalecidas, por un lado, por el discurso oficial que tiende a mirar el libre ingreso de la población colombiana como una causal de la inseguridad ciudadana y, por otro, por las políticas de inmigración que se han implementado en nuestro país a partir de 2004.

La presente investigación analiza la posición del gobierno del presidente Rafael Correa respecto a los inmigrantes y, fundamentalmente, frente a los inmigrantes colombianos, durante el período 2007-2009.

Intenta responder a preguntas como: ¿Cuál es el peso que otorga el gobierno de Correa a la emigración, inmigración y refugio? ¿Cuáles han sido los factores que han incidido en la implementación de políticas de inmigración? ¿Si las políticas de inmigración afirman o expresan la concepción de la inmigración como un problema de seguridad, como una amenaza y qué implicaciones trae ello para los derechos humanos de la población colombiana?

Este estudio se caracteriza por ser de tipo analítico y, en ese sentido, realiza un análisis documental de las políticas de inmigración; los Decretos Ejecutivos (DE), Acuerdos Ministeriales (AM) y los comunicados de la Función Ejecutiva publicados en los sitios web oficiales de la Presidencia de la República del Ecuador; Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (MGPC);<sup>1</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI); Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y Ministerio de Defensa,<sup>2</sup> con un corte temporal entre enero de 2007 a junio de 2009.

Para los conceptos y las ideas centrales, alrededor de los cuales gira el debate teórico, se revisaron diferentes fuentes bibliográficas en las que varios

1. A partir de julio de 2012 se llama Ministerio del Interior.
2. En total se revisaron 50 declaraciones oficiales del Presidente y sus Ministros; 34 comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; 16 Decretos Ejecutivos; 4 Acuerdos Ministeriales y 25 declaraciones de prensa.

autores abordan la temática. De otra parte, las categorías que guían la investigación son: movilidad humana, discurso, inmigración, seguridad, soberanía nacional, nacionalidad, ciudadanía, discriminación, xenofobia. Cabe señalar que el tema de la inmigración y los derechos humanos son los conceptos centrales que conforman esta propuesta investigativa.

Además, se efectuaron un total de siete entrevistas a representantes de organizaciones sociales de población colombiana, organizaciones ecuatorianas e instituciones del Estado que trabajan la temática, básicamente en la ciudad de Quito, a fin de ubicar los principales aportes y limitaciones de las políticas de inmigración.

Para efectos de la publicación del presente estudio se efectuaron actualizaciones puntuales al mismo.

En el capítulo I, se hace un análisis de la movilidad humana dentro de un contexto global y se la aborda como un derecho. Finalmente, se realiza un análisis de las tensiones entre los derechos humanos/nacionalidad/soberanía.

En el capítulo II, el análisis se centra en los pronunciamientos emitidos por el gobierno respecto de la inmigración colombiana; analiza la posición ideológica-política del gobierno de Rafael Correa respecto a la migración, en ese sentido, se realiza un esbozo de lo que ha sido la Revolución ciudadana y se aborda el peso diferenciado que otorga el gobierno al tema de emigración, inmigración y refugio.

En el capítulo III se establece un balance de las políticas públicas migratorias en el ejercicio de los derechos humanos de la población colombiana. Además, recoge los planteamientos y recomendaciones formuladas por las distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, en relación a las políticas de inmigración para el segundo período de mandato del presidente Correa.

Finalmente, se plantea conclusiones sobre la base del estudio realizado respecto a la posición ideológica-política del gobierno sobre la inmigración colombiana, así como de las políticas que se han implementado respecto a esta población.

## CAPÍTULO I

# Movilidad humana y derechos humanos

*Si tu Dios es judío y tu coche japonés;  
si tu pizza es italiana y tu gas es argelino;  
si tu café es brasileño y tus vacaciones marroquíes;  
si tus cifras son árabes y tus letras son latinas,  
¿Cómo te atreves a decir que tu vecino es extranjero?*<sup>3</sup>

### GLOBALIZACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA

La globalización puede ser entendida como un proceso basado en un mayor alcance del sistema capitalista que reconfigura el mundo. Un proceso que ha sido originado por la reducción de los costos de transporte y comunicación y por la eliminación de las barreras que impiden la circulación en especial de mercancías e información.

El Estado-nación inmerso en este proceso ve debilitado su protagonismo, sufre importantes transformaciones en lo que atañe a sus funciones, lealtades y sentimientos de pertenencia, sin embargo, el Estado continúa siendo una entidad central en el campo de la política de inmigración en tanto define los derechos y deberes de sus conciudadanos.

Hoy más que nunca son importantes, porque «los ciudadanos seguirán necesitando del amparo estatal, pues, si bien los bienes, el dinero y las ideas pueden fluctuar y moverse rápidamente, los individuos tienen menos movilidad y requieren de documentos, visados, residencia, formación y cualificación laboral que es el Estado quien la provee».<sup>4</sup>

Del análisis anterior se desprende que uno de los períodos en los que la movilidad humana ha experimentado más cambios ha sido precisamente en la globalización. Proceso, que no solo impulsa la libre circulación del capital, las mercancías y bienes, sino también coadyuva en la proliferación de ideas, culturas, valores y en sí de la movilidad de las personas. Sin embargo, cuando

3. Esteban Ibarra, «Inmigración y derechos humanos», en Francisco Checa, Juan Checa y Ángeles Arjona, edit., *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Barcelona, Icaria, 2004, p. 55.
4. José Martínez de Pisón, «El poder del Estado y los derechos humanos en el escenario de la globalización», en *Anuario de filosofía del derecho*, t. XVII, Madrid, s.e., 2001, p. 85-86.

se trata de seres humanos, la apertura de fronteras no opera en la misma magnitud, y la legislación migratoria se caracteriza cada vez más por ser restrictiva, selectiva y funcional a los intereses de los Estados y del mercado.

En este marco surgen distintas tendencias<sup>5</sup> que intentan explicar la relación existente entre migración y globalización, entre las que podemos citar las siguientes: 1. La primera explica los flujos migratorios como un efecto directo de la globalización, entendida como la generalización del modelo económico del neoliberalismo; 2. la segunda plantea a la migración como un ámbito no globalizado, en donde ya se evidencia la restricción de los flujos migratorios y 3. la tercera se caracteriza por mirar a la población migrante no solo desde su condición laboral, sino más bien por analizarla como un sujeto dentro del sistema mundo actual.

La tercera tendencia nos permite mirar la relación compleja que se establece entre migración y globalización, y con ello los cambios que han experimentado los distintos flujos migratorios en el ámbito global. Un ámbito en el cual prima la tendencia a mirar a la migración como una amenaza a la soberanía y seguridad interna. Factor que a su vez ha legitimado la vulneración de derechos de esta población que ha ejercido su derecho a migrar.

## MIGRACIÓN: UN DERECHO HUMANO

Los derechos humanos se caracterizan por partir del reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona; tienen como fin proteger a las personas de los abusos de poder; son indivisibles, interdependientes, inalienables e inherentes al ser humano y por ende traspasan las fronteras. Pero, no son absolutos, y su goce está relacionado con la capacidad de acción del Estado para efectivizar el cumplimiento de los derechos humanos.

Los Estados tienen básicamente tres responsabilidades en materia de derechos humanos que son: 1. de abstención, hace referencia a no hacer acciones que vulneren o violen los derechos humanos; 2. de garantía, este implica emprender acciones orientadas a garantizar el ejercicio de derechos humanos y 3. de promoción.

Respecto, al tema de la movilidad humana, son los Estados los llamados a respetar, garantizar y actuar para proteger el derecho humano a migrar. Derecho que se encuentra contemplado en varios instrumentos internacionales

5. Gardenia Chávez, «Derechos humanos y políticas migratorias: El caso del flujo migratorio del Ecuador hacia España, 1998-2005», tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Políticas Culturales, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), 2006, p. 22 y s.

como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, entre otros. Así como también, en las Constituciones y leyes nacionales de los distintos países.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos sienta las bases respecto a la universalidad de los derechos humanos. En su art. 13, reconoce los derechos de libre circulación y residencia de las personas, así como a salir e ingresar al país de origen. Además, establece la obligación de los Estados de garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias constituye un avance en materia migratoria, en tanto protege los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Además, aborda todo el proceso migratorio, establece mecanismos de protección para los familiares de quienes migran e instituye derechos que se deben respetar con independencia de su condición migratoria.

En nuestra región cabe citar la Carta Andina de Derechos Humanos, en la cual se reafirma la titularidad de los derechos humanos y libertades fundamentales; la lucha contra toda forma de discriminación y el deber de los Estados de cumplir y hacer cumplir los derechos consagrados en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

En ese sentido, «Son los Estados los que deben regular la forma de realización de estos derechos, regular implica que deben establecer ciertos procedimientos para garantizar su cumplimiento y no para restringirlos, menos si la forma en que lo hacen, implica la anulación del goce de derechos».<sup>6</sup>

El accionar del Estado y las políticas públicas que se adopten en esta materia deben basarse en los principios y fundamentos contemplados en el marco de protección de los derechos humanos, específicamente en el derecho a la libre circulación y residencia.

El ejercicio de soberanía de los Estados a controlar sus fronteras no puede contraponerse al respeto de los derechos humanos, sino, al contrario, siempre debe operar en concordancia con los mismos. Esto supone que el Estado solo puede regular el ingreso o salida de las personas. Habría que añadir que la Declaración Universal de los Derechos Humanos rige para todos los Estados que la suscribieron y además es vinculante por *juscogens*.

6. Gardenia Chávez, «Derechos humanos, migración y políticas migratorias en un contexto globalizado», en *Aportes Andinos: revista electrónica del Programa Andino de Derechos Humanos*, No. 19, Quito, UASB-E, <<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/actualidad/gchavez.htm>>. Consultado el 19 de diciembre de 2008.



Sin embargo, muchos Estados hacen prevalecer el derecho soberano para regular los flujos migratorios sobre los derechos a la libre circulación y libre residencia a base del criterio de selección. Desconociendo, con ello que la movilidad en tanto un derecho humano está por encima del Estado y la soberanía.

La protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad se ha distinguido por una constante lucha de poder. Una lucha enmarcada entre aceptar la migración como un derecho, y mirar a los individuos que la ejercen como sujetos de derechos, y la necesidad de los Estados de regular los flujos migratorios.

En la práctica, las democracias occidentales se han caracterizado por ser muy restrictivas y reacias respecto a la aceptación de los nuevos migrantes. «Ninguna ha aceptado la idea de que la movilidad transnacional sea un derecho humano básico». <sup>7</sup> Así, la participación de los migrantes y el ejercicio pleno de sus derechos se han visto limitados, en tanto son considerados como ciudadanos de segunda y tercera clase o rango y son vistos como un peligro para la identidad nacional.

El reconocimiento de la movilidad humana como un derecho se ha caracterizado por ser lento, con poca sostenibilidad y, en muchos casos, por quedar supeditado a aspectos como soberanía, nacionalidad. Agravando con ello el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna.

## TENSIONES ENTRE DERECHOS HUMANOS/SOBERANÍA/ NACIONALIDAD

El hecho migratorio se produce en medio de tensiones constantes entre: derechos humanos, soberanía y nacionalidad. Estas tensiones permiten ir develando los obstáculos que enfrentan los migrantes en el ejercicio y goce pleno de los derechos humanos. Posibilita mirar que los derechos humanos no dependen de la nacionalidad que pueda tener una persona, no son concesiones dadas por el Estado, sino son esencialmente derechos universales inherentes a toda persona. Finalmente, permite reconocer que el ser humano antes de ser ciudadano, es precisamente un ser humano dotado de dignidad y por ende un sujeto de derechos.

7. Will Kymlicka, «Derechos humanos y justicia etnocultural», en Will Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 107.

## Derechos humanos frente a soberanía de los Estados

La movilidad humana es vista como un peligro y sus actores como una amenaza a la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados. Características que se agravan en medio de una tensión permanente entre soberanía y derechos humanos. Cabe recalcar que «No solo hay una tensión, sino a menudo una contradicción directa, entre las declaraciones de derechos humanos y la defensa de los Estados de su derecho soberano a controlar sus fronteras, así como a controlar la calidad y la cantidad de quienes son admitidos».<sup>8</sup>

Esto supone, que si bien todo país tiene el derecho soberano a controlar sus fronteras y decidir quién ingresa o no a su país, este poder está limitado por los instrumentos internacionales de derechos humanos que rigen para toda la comunidad internacional que ha suscrito los mismos.

El derecho soberano de los Estados no puede implicar la anulación de otros derechos, ni crear formas de discriminación que a la larga provoquen la vulneración de los mismos. En ese sentido, jamás puede ser invocado para legitimar la violación de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

Este último factor no implica que los Estados pierdan su poder soberano, ni su potestad, simplemente significa reconocer que los mismos siempre deben actuar enmarcados en los derechos humanos.

Sin embargo, en muchos Estados centrales prima la tendencia de mirar «a la inmigración ilegal como una amenaza a su soberanía nacional y, ciertamente como un problema jurídico, social y político».<sup>9</sup>

Desde esta concepción, los inmigrantes son vistos como un peligro porque cuestionan el sentido de la soberanía de los Estados para decidir quién ingresa o no a sus territorios, y porqué develan las deficiencias del mismo en esta materia. A esto, habría que agregar el grado de exclusión, discriminación y estigmatización que enfrentan debido a su condición de no ciudadano.

En este escenario, surge un nuevo sujeto social que no busca otra cosa que ser reconocido como un sujeto de derechos con capacidad de acción. Este último aspecto implica recuperar el carácter universal de los derechos humanos y con ello la protección y garantía de los mismos sobre el derecho soberano de los Estados a controlar sus fronteras.

8. Seyla Benhabib, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa, 2005, p. 14.

9. Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA, 1998, p. 125.

## Derechos humanos / derechos ciudadanos / nacionalidad

La ciudadanía es un campo conflictivo, complejo y en tensión permanente en su relación con los derechos humanos. Tensión que está relacionada con la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los mismos.

La ciudadanía ha estado presente a lo largo de la historia y su concepción se ha ido modificando. En la antigüedad, fue concebida como una construcción social ligada a la pertenencia social y a la identidad. En la polis griega, se era ciudadano por nacimiento, por filiación a un demos, y servía como mecanismo para definir a los miembros de la sociedad. Actualmente, la noción de ciudadanía está vinculada con la emergencia del Estado moderno, y se es ciudadano en tanto se tiene una nacionalidad.

La ciudadanía es definida por T. H. Marshall, como «un status otorgado a aquellos que son miembros de una comunidad de manera absoluta. Todos los que gozan de ese status son iguales con respecto a los derechos y deberes que dicho status confiere».<sup>10</sup>

Resumiendo, la ciudadanía no es otra cosa que la expresión histórica de las luchas sociales y políticas y de los reclamos normativos, que se han traducido en derechos civiles, políticos y sociales.

Una de las tensiones entre derechos humanos y derechos ciudadanos, radica en la analogía establecida entre ciudadanía y nacionalidad. Precisamente esta analogía ha posibilitado que se institucionalice la exclusión de las personas extranjeras, en tanto la ciudadanía queda supeditada a la adscripción a una comunidad política.

Desde esta perspectiva, un sujeto es titular de derechos (derechos sociales, derechos civiles y derechos de participación) en tanto es miembro de una determinada comunidad política. En ese sentido, «como recuerda Walter [...] la confusión entre pertenencia (digamos nacionalidad) y ciudadanía, permite establecer una exclusión institucional, la de los extranjeros».<sup>11</sup>

Esta confusión ha coadyuvado a que la nacionalidad se transforme en el factor que determina la titularidad de los derechos humanos. Y con ello ha afianzado la división entre derechos del hombre (derechos humanos) y del ciudadano (derechos ciudadanos) y, por otro, la distinción entre los ciudadanos y los no ciudadanos por así denominarlos, entre nacionales y extranjeros, entre quienes

10. T. H. Marshall, citado por Jules Duchastel, «La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas», en María Susana Bonetto y María Teresa Piñero, coord., *Ciudadanía y costos sociales. Los nuevos marcos de regulación*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 29.

11. Francisco Javier de Lucas, «Inmigración, ciudadanía, derechos: el paradigma de la exclusión», en María Rodríguez Palop y Andrés Tornos, edit., *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2000, p. 15.

tienen todos los derechos garantizados, y quienes no lo tienen por el hecho de no pertenecer a ese territorio, en sí por no estar adscrito a ese Estado-nación.

Así, «la relación Estado/nación/ciudadanía es el marco dentro del cual se define quién está dentro y quién queda fuera del *demos* (pueblo). El *demos* es el recurso institucional que tiene el marco para incluir y excluir».<sup>12</sup>

La ciudadanía, al circunscribir la titularidad de derechos a la adscripción a un Estado-nación, ha actuado como un mecanismo de jerarquías sociales e instrumento de exclusión del otro (extranjero-migrante). Constituye un acto discriminador y diferenciador que limita el ejercicio de derechos a un importante grupo de población que vive bajo su territorio, como son los migrantes. También da lugar a un trato diferencial y desconoce que el ser humano es un sujeto de derechos y que su titularidad trasciende las fronteras y rebasa la adscripción a un Estado.

En síntesis este uso hegemónico de la ciudadanía atenta contra el concepto de igualdad y contradice la capacidad emancipadora y la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

En este punto hay que recalcar, que si bien

la nación-Estado, se trata de una única entidad nacional que existe en un determinado territorio [...] actualmente muchas naciones pueden considerarse multiculturales. Este pluralismo puede surgir por dos razones. Por un lado, poder la existencia de naciones dentro de una nación. Por otro, por la presencia de comunidades etnoculturales diversas dentro de un mismo territorio.<sup>13</sup>

Tampoco, hay una correspondencia absoluta entre Estado y nación, por cuanto en un mismo Estado pueden coexistir distintas nacionalidades e incluso una misma nacionalidad puede estar en varios Estados. Por ejemplo, en nuestro país coexiste un importante número de nacionalidades indígenas; así como nacionalidades como los awá que se encuentran asentados una parte en Colombia y otra en Ecuador.

De igual forma, si bien la nacionalidad es el nexo político jurídico que vincula al ser humano con el Estado, es ante todo un derecho fundamental irrenunciable. En el art. 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoce el derecho a tener una nacionalidad, a no ser privada de la misma y a cambiar de nacionalidad.

12. Ricardo Zapata, «Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía», en José Martínez y Joaquín Giró, edit., *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2003, p. 115.

13. Graciela Malgesini y Carlos Jiménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata, 2000, p. 299.

La nacionalidad no puede servir bajo ningún punto de vista como mecanismo para la negación de derechos, motivo de discriminación, ni como dispositivo de exclusión, diferenciación y consolidación de jerarquías. Son los Estados quienes tienen el deber de velar por el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, sin ningún tipo de discriminación por razones como: etnia, raza, nacionalidad o condición migratoria tal como lo establece el art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Respecto a la movilidad humana, el derecho a no ser discriminado por nacionalidad constituye un punto neurálgico junto a otros aspectos como la etnia y la clase social. Además, la movilidad interpela los criterios de nacionalidad en tanto cada vez más la misma, al estar inserta en un proceso de globalización, se caracteriza por ser porosa y estar menos ligada al territorio.

Frente a esto, se torna urgente contar con «un nuevo modelo de ciudadanía global, que rompa los nexos entre pertenencia y territorialidad: Las personas necesitan gozar de sus derechos como seres humanos, no como ciudadanos de un país». <sup>14</sup> Esto implica reconocer que todas las personas, independientemente de su condición de legalidad y pertenencia a un Estado-nación, tienen derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por los Estados, por su carácter universal.

El ejercicio de los derechos fundamentales como son: el trabajo, la educación y la salud, deben ser protegidos y garantizados por todos los Estados. Entonces, «Tomar en serio estos derechos significa hoy tener el valor de desvincularlos de la ciudadanía como «pertenencia» [...] significa reconocer el carácter supra-estatal». <sup>15</sup>

La ciudadanía dentro de un contexto de globalización, donde las personas cada vez mantienen relaciones en ambos lados de las fronteras, no puede quedar supedita a la pertenencia a un Estado. De igual manera los derechos humanos, al ser derechos inherentes a la persona, están por encima de la nacionalidad. Por ende su ejercicio y goce pleno no puede quedar supeditado a un aspecto tan accidental como la nacionalidad.

Sobre la base de este análisis podemos concluir que la ciudadanía requiere ser reformulada a fin de proteger y garantizar la titularidad de derechos humanos, tanto a los que forman parte de ese Estado como a aquel que se encuentran fuera de esta membresía, como es el caso de las personas en situación de movilidad.

14. Stephen Castles, «Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 156, UNESCO, <<http://www.unesco.org/issj/rics/156/caslessig-spa.html>>. Consultado el 3 de septiembre de 2009.

15. Luigi Ferrajoli, «Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global», en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, comp., *Estado constitucional y globalización*, México DF, Porrúa, 2001, p. 117.

## CAPÍTULO II

# La inmigración desde el gobierno del presidente Rafael Correa

*Emigrar es desaparecer para después renacer.  
Inmigrar es renacer para no desaparecer nunca más.*<sup>16</sup>

El presente capítulo, analiza el discurso del gobierno del presidente Correa respecto a la inmigración, durante los años estudiados. Para ello se realiza un esbozo de lo que ha sido la Revolución ciudadana. Además, examina la posición del gobierno respecto a los distintos hechos de la movilidad humana (emigración-inmigración y refugio), para concluir con el análisis del discurso del gobierno de Correa acerca de la inmigración colombiana.

### LA REVOLUCIÓN CIUDADANA Y EL CAMBIO CONSTITUCIONAL

Rafael Correa junto con su Movimiento Alianza País, bajo lemas como «la necesidad de volver a tener una patria grande», «Ecuador ya es de todos», «la Revolución ciudadana», emprendió su campaña rumbo a la Presidencia del Ecuador en 2006. La convocatoria a la Asamblea Constituyente, para elaborar una nueva Constitución, se convirtió en la principal bandera de su campaña electoral; así como también la necesidad de «transformar la patria», implementar «un cambio radical en la estructura política, económica y social» a través de la Revolución ciudadana.<sup>17</sup>

Una vez en el mandato, Correa, durante su discurso de posesión, señaló que la Revolución ciudadana «es inspiración de un puñado de ciudadanos que decidimos liberarnos de los grupos que han mantenido secuestrada a la patria, y

16. Nair Sami y Juan Goytisolo, *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*, Madrid, Aguilar, 2000, p. 19.

17. Discurso del candidato a la presidencia Rafael Correa en Santo Domingo, en *Rafael Correa Blog*, <[http://www.rafaelcorrea.com/la\\_noticia/531/Rafael%20Correa:%20%E2%80%9CEstar%20%C3%ADamos%20en%20la%20segunda%20vuelta%20si%20hoy%20fueran%20las%20elecciones%E2%80%9D](http://www.rafaelcorrea.com/la_noticia/531/Rafael%20Correa:%20%E2%80%9CEstar%20%C3%ADamos%20en%20la%20segunda%20vuelta%20si%20hoy%20fueran%20las%20elecciones%E2%80%9D)>. Consultado el 31 de agosto de 2009.

así emprender la lucha por una Revolución ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente». <sup>18</sup> La revolución en un inicio se plantea como una invitación al cambio revolucionario en democracia, como un mecanismo para recuperar a la patria.

En el segundo año de mandato, el presidente Correa señala que «el gobierno de la Revolución ciudadana está desarrollando un inteligente programa económico, social y político, enraizado en nuevos valores; estamos aplicando una política cuyo centro es el ser humano». <sup>19</sup>

Plantea la Revolución ciudadana, como el mecanismo idóneo para volver a tener una «patria grande, altiva, digna y soberana» y ha considerarla como «el segundo nacimiento libertario» y una «apuesta del pueblo por la revolución profunda, rápida y en paz». <sup>20</sup>

Finalmente, propone a la Revolución ciudadana como el camino ideal para alcanzar la independencia y la real democracia y con ello el ejercicio pleno de derechos; como producto de la lucha de cada uno de los y las ecuatorianas y como el despertar de la gran noche neoliberal. <sup>21</sup> Los cinco ejes sobre los que se basa esta propuesta son:

- Eje I. Revolución constitucional: orientado a sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva. Es una apuesta a la capacidad del Estado ecuatoriano para definir otro rumbo como sociedad justa, intercultural y soberana.
- Eje II. Revolución ética: encaminado a derrotar a la corrupción, e instituir a la transparencia y la rendición de cuentas como los ejes centrales para la construcción de relaciones sociales justas.
- Eje III. Revolución económica: plantea una nueva conducción económica del Ecuador en donde se priorice una política digna y soberana y al ser humano sobre el capital. Este eje busca superar el modelo de exclusión e institucionalizar un modelo económico alternativo.

18. Discurso de posesión del presidente Rafael Correa, Quito, 15 de enero de 2007, en *CRE Satelital*, <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=135&e=91132>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.

19. Intervención del presidente Correa ante la Comisión Legislativa de la Asamblea Nacional, en el segundo año de gobierno, 15 de enero de 2009, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <<http://www.presidencia.gov.ec/docs/Discurso20CumbreRio.pdf>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.

20. Intervención del presidente Rafael Correa en el Centésimo Octogésimo Séptimo (187) Aniversario de la Batalla de Pichincha, Quito, 24 de mayo de 2009, en Presidencia de la República del Ecuador, <<http://www.presidencia.gov.ec/pdf/BATALLAPICHINCHA.2009.pdf>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.

21. *Ibid.*

- Eje IV. Revolución en educación y salud: propone cambios en las políticas sociales, en donde el Estado garantice como derechos fundamentales la salud y la educación.
- Eje V. Rescate de la dignidad, soberanía y búsqueda de la integración latinoamericana: este eje está orientado a mantener una posición clara, digna y soberana frente a los principales problemas del país en sus relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales; así como también avanzar hacia una verdadera integración económica, política y social latinoamericana.

Durante los años estudiados, el presidente Correa, respecto al eje de la revolución constitucional ha impulsado la aprobación de una nueva Constitución. De acuerdo al mandatario, es necesario elaborar una nueva Constitución que permita superar el modelo del neoliberalismo y es considerada por el mandatario como el mayor logro alcanzado por su gobierno durante su segundo año de mandato.<sup>22</sup>

La Constitución, aprobada en 2008, establece un nuevo modelo: Ecuador es un Estado constitucional de derechos donde prevalece el ser humano sobre el capital. El Estado incrementa su control sobre sectores estratégicos como: el energético, las comunicaciones y la minería; en materia de derechos se establece el derecho de las personas para desarrollar el buen vivir y la protección de la naturaleza constituye una de las obligaciones del Estado. Además, crea dos funciones más como son: la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral.

## EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA FRENTE A LA MOVILIDAD HUMANA

### Discurso de campaña

La política migratoria, propuesta por el entonces candidato presidencial Rafael Correa, se caracterizó por ser una política integral que busca asegurar la vigencia de los derechos humanos para los y las emigrantes, así como para los refugiados e inmigrantes. Es concebida como un mecanismo que debe aportar en el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo.<sup>23</sup>

22. Intervención del presidente Correa ante la Comisión Legislativa...

23. Discurso del candidato a la Presidencia de la República del Ecuador Rafael Correa durante la presentación de la política de migración, Quito, 9 de octubre de 2006, en *Rafael Correa Blog*,



Además, se establecían como principios rectores de esta política migratoria: mirar a los y las migrantes como seres humanos; asegurar la vigencia plena de los derechos de los migrantes y sus familias dentro y fuera del país; proteger los derechos humanos de los refugiados y de las y los inmigrantes que llegan al Ecuador; consolidar la expansión supranacional de la ciudadanía; respetar la libertad de migrar; combatir a quienes lucran de nuestros connacionales y construir las condiciones que hagan posible el retorno de los y las migrantes.<sup>24</sup>

La política migratoria propuesta por Correa, durante su candidatura presidencial, se basó en tres ejes que son: el eje de acción en el campo social, eje de acción en el campo político y el eje de acción en el campo económico.

En el eje de acción social se planteó, entre otros aspectos, los siguientes: apoyo efectivo a la integración de los y las inmigrantes ecuatorianos en los países receptores, respaldo a las familias de los y las emigrantes, el fortalecimiento de los vínculos con los hijos e hijas de los y las emigrantes, la aplicación de un sistema de seguro y reaseguro para los y las emigrantes en el exterior, actualizar las normativas existentes y las políticas para promover la inmigración en condiciones regulares.

En el eje de acción político se estableció: velar por la plena vigencia de los derechos democráticos de los emigrantes ecuatorianos, elaborar leyes que amparen a los y las emigrantes, constituir una Secretaría Nacional de las Migraciones, asumir la emigración e inmigración como elemento de las relaciones internacionales del Ecuador. Se mencionó que «si se precisa respaldar desde el Ecuador a su comunidad de emigrantes, también hay que hacer esfuerzos para sensibilizar a la sociedad ecuatoriana en relación a la inmigración. La inmigración tiene que ser vista como una oportunidad para la integración regional y subregional, y no como una amenaza».<sup>25</sup>

Finalmente, en el eje de acción económico, se planteó implementar otro modelo de desarrollo que permita aprovechar todas las potencialidades y capacidades existentes, crear condiciones macroeconómicas para que los migrantes puedan canalizar sus ahorros, establecer esquemas de reducción de la deuda externa y alentar la creación del Fondo de Ayuda para los Migrantes.

La política migratoria, propuesta por Correa, apuntaba a consolidar como eje central de la misma al ser humano; así como a buscar el ejercicio pleno de los derechos humanos de los y las migrantes. Y si bien se inserta el tema del refugio y la inmigración, se evidencia un mayor énfasis y prioridad

<http://www.rafaelcorrea.com/docs/Propuesta-para-losemigrantes-ecuatorianos>. Consultado el 27 de agosto de 2009.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

para el tema de emigración, tal como se ha visto en los distintos ejes de acción de su política migratoria.

### **La nueva Constitución y la movilidad humana**

En la nueva Constitución de 2008, se inserta el tema de la movilidad humana desde una visión integral en cerca de 58 articulados, distribuidos en 7 de los 9 títulos, entre los cuales se puede citar: el título II, Derechos, capítulo de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria y el capítulo de derechos de libertad; el título VII, Régimen del Buen vivir, capítulo sobre inclusión y equidad y el título VIII Relaciones Internacionales, capítulo sobre principios de las relaciones internacionales y el capítulo de integración latinoamericana.

Se incorpora una sección específica sobre población y movilidad humana, en la que se destaca el deber del Estado ecuatoriano de velar por los derechos de las personas en movilidad; así como también se establece que el Estado es el órgano rector de la política migratoria. Se define al Estado como la instancia responsable de gestionar la política pública migratoria en coordinación con organismos de otros Estados, organizaciones de la sociedad civil que trabajen en materia de movilidad humana a nivel nacional e internacional.<sup>26</sup>

En la nueva Constitución se incluyen varios articulados concernientes a los derechos de las personas en movilidad. En el art. 40,<sup>27</sup> se establece el derecho a migrar de las personas y la no criminalización de las personas en situación de movilidad humana por su condición migratoria. Se instaura una serie de acciones que el Estado debe realizar a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, independientemente de su condición migratoria.

También, se reconocen los derechos de asilo y refugio; se prohíbe todo desplazamiento arbitrario; se establece el derecho a no ser discriminado por razones como la condición migratoria; se propugna la libre movilidad de todas las personas y exige el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes; se reconoce el derecho al libre tránsito y a escoger residencia; se promulga el principio de ciudadanía universal (art. 416, num. 6) y la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña (art. 423, num. 5); se establece el reconocimiento y ejercicio de derechos sin discriminación alguna y se reconoce el derecho a la salud y a la educación.<sup>28</sup>

26. Ver más en el título VII, Régimen del Buen Vivir, capítulo sobre inclusión y equidad de la Constitución ecuatoriana, 2008, art. 392.

27. Ver más en el título II, Derechos, capítulo tercero, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, sección tercera, movilidad humana de la Constitución ecuatoriana, 2008, art. 40.

28. Ver más en la Constitución del Ecuador, 2008: art. 11, num. 2; 40; 41; 42; 66, num. 14; 416, num.6-7 y art. 423, num. 5; además, art. 3, 9, 10, 26 y 32.

A pesar de este avance constitucional en materia migratoria, durante los años estudiados, se evidencian ciertos aspectos que limitan el ejercicio de estos derechos como por ejemplo: los controles migratorios, deportaciones masivas y las referencias específicas a emigración y refugio.

### **Discurso de gobierno, enero 2007-julio 2009**

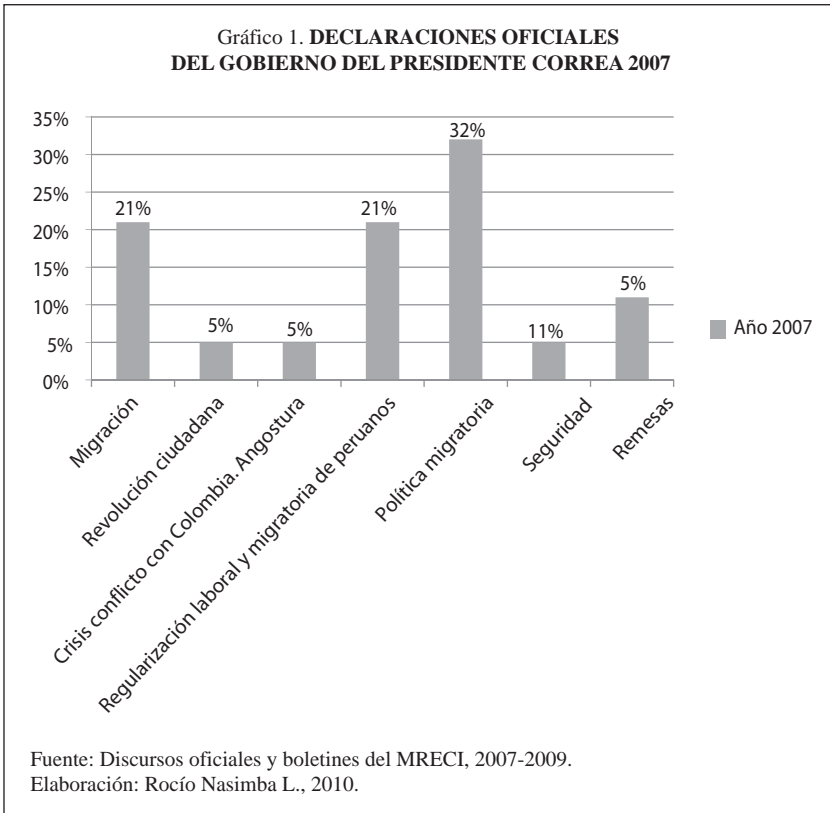
Una vez en el gobierno, el presidente Correa, durante su discurso de posesión, señala que «La patria vuelve, y con ella [...] vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración [...]. Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la emigración».<sup>29</sup>

El presidente Correa atribuye como causal directa de la emigración a la implementación del modelo económico neoliberal. Por otro lado, el primer mandatario en materia de movilidad humana ha planteado que para el gobierno ecuatoriano «no existen seres humanos ilegales».<sup>30</sup>

En materia de política migratoria planteó como principios: respeto irrestricto a los derechos humanos, responsabilidad compartida, orientación para la utilización productiva de remesas, respetando el carácter privado de las mismas y no criminalización del migrante.<sup>31</sup>

Durante el año 2007, el discurso del actual Gobierno se caracteriza por otorgarle especial importancia al tema de la migración, la crisis con Colombia y la regularización migratoria de peruanos.

29. Discurso de posesión del presidente Rafael Correa, Quito, 15 de enero de 2007, en *CRE Satelital*, <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=135&e=91132>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.
30. Intervención del presidente Rafael Correa, durante la presentación del Plan Ecuador, Quito, 24 de abril de 2007, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <<http://www.presidencia.gov.ec/docs>>; discurso sobre los objetivos del milenio ante la Asamblea General de la ONU, 28 de septiembre de 2007; intervención en la Conferencia sobre la crisis financiera y su impacto en el desarrollo mundial en la ONU, 25 de junio de 2009.
31. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Concluye Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo», Boletín de Prensa, No. 542, de 11 de julio de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/julio2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.



El presidente Correa reitera, ante la comunidad internacional, que la política exterior de su gobierno se caracteriza por: ser una política que defiende la primacía del ser humano sobre el capital; reivindicar el derecho de todo ser humano a la libre movilidad en todo el planeta; mantener el liderazgo en el derecho internacional humanitario; fortalecer la política de no intervención y respeto a la autodeterminación de los pueblos; impulsar la unión del Sur y dar especial énfasis a la gestión bilateral.<sup>32</sup>

Esta postura del gobierno es reiterada por sus ministros en varios eventos internacionales, en los que se ha recalado que «la política internacional ecuatoriana en este ámbito y la defensa de los derechos e intereses de los ecua-

32. Discurso de posesión del presidente Rafael Correa, 15 de enero de 2007, *op. cit.*

torianos en el exterior constituye una de las más importantes prioridades del gobierno del presidente Correa».<sup>33</sup>

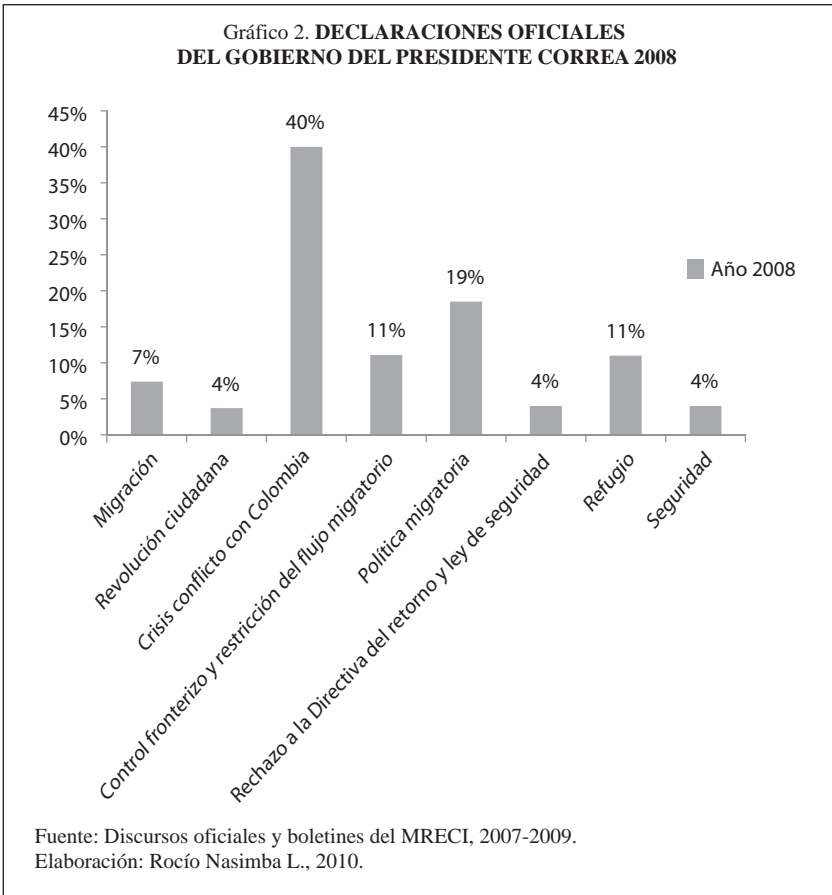
En este mismo período, el 21 de febrero de 2007, entra en vigencia el acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales del Ecuador y del Perú en la Región de Integración Fronteriza Ampliada. La suscripción de este acuerdo es catalogada como una muestra de la importancia que el Ecuador «le otorga a los procesos de regularización migratoria y laboral, en concordancia con el principio de coherencia que guía entre otros, los postulados de la política migratoria del presidente Correa».<sup>34</sup>

En el segundo semestre de 2007, el gobierno, en el ámbito internacional, reafirma que para Ecuador «no existen seres humanos ilegales», hace un llamado para que se despenalice la migración y para que se desarrollen políticas que promuevan un trato justo y humano a los migrantes. El MRECI resalta que el gobierno ecuatoriano está trabajando activamente por promover un cambio en las políticas migratorias a nivel internacional, que garanticen el respeto de los derechos humanos de los migrantes y su bienestar.<sup>35</sup>

Además, el primer mandatario continúa mirando a la migración como una consecuencia directa de la pobreza, la crisis económica que vive nuestro país. Recalcó que «el gobierno del Ecuador está haciendo frente a las razones económicas y sociales para que los ecuatorianos no se vean forzados a abandonar su país, y para que existan condiciones de vida que permitan regresar a quienes ya han salido».<sup>36</sup>

En 2008, el tema de la crisis con Colombia —a raíz del ataque de Angostura— cobra fuerza en los discursos del gobierno de Correa. Además, el asunto del refugio ocupa un lugar importante en la agenda política.

33. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Canciller María Fernanda Espinosa propone una visión humana del fenómeno migratorio», Boletín de Prensa No. 194, de 13 de marzo de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/marzo2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.
34. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Cancillería coordina solución a dificultades en el proceso de regularización de ciudadanos peruanos», Boletín de Prensa No. 704, de 29 de agosto de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/agosto2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.
35. Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa, durante la III Conferencia Italia y América Latina, 18 de octubre de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2007/octubre/bo1906.htm>>. Consultado el 13 de agosto de 2009.
36. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Canciller María Fernanda Espinosa propone...».



En el primer semestre de 2008, el gobierno de Correa reafirma el compromiso con el tema migratorio y la prioridad que tiene el mismo en la política migratoria, así como también resalta las acciones realizadas para resguardar la frontera norte con Colombia.

En este período, el discurso en el ámbito internacional se caracteriza por propugnar el derecho a migrar y la no criminalización del migrante, y por reiterar el compromiso del gobierno de velar por los derechos humanos de las personas migrantes. En sus giras por Europa, Correa recalca que «su gobierno va a ser el de los emigrantes».<sup>37</sup>

37. Ricardo Cana González, «La política migrante se estanca en el retorno», de 6 de junio de 2008, en ALAI, <<http://alainet.org/active/24525&lang=es>>. Consultado el 20 de febrero de 2008.

Al interior de nuestro país, el gobierno de Correa adopta una posición más radical frente a Colombia y emprende una ofensiva diplomática contra este país, y reafirma el compromiso del gobierno de luchar contra todo aquello que atente contra la seguridad del Ecuador. Además, el gobierno a fin de promover la integración y en concordancia con el derecho a la libre movilidad decide eliminar la solicitud de visas de turismo para ingresar a nuestro país;<sup>38</sup> así como dejar sin efecto la exigencia del pasado judicial para la población colombiana.

En el segundo semestre de ese año, se evidencia una tendencia a fortalecer las relaciones del Ecuador con todos los países del mundo y a otorgar una mayor prioridad al tema de refugio e implementar medidas de control de los flujos migratorios.

Frente al hecho migratorio, se continúa planteando la necesidad de cambiar el modelo desarrollo. El primer mandatario, en una de sus intervenciones, fue enfático en recalcar «Estamos arreglando la casa, para que vuelvan estamos cambiando el modelo de desarrollo».

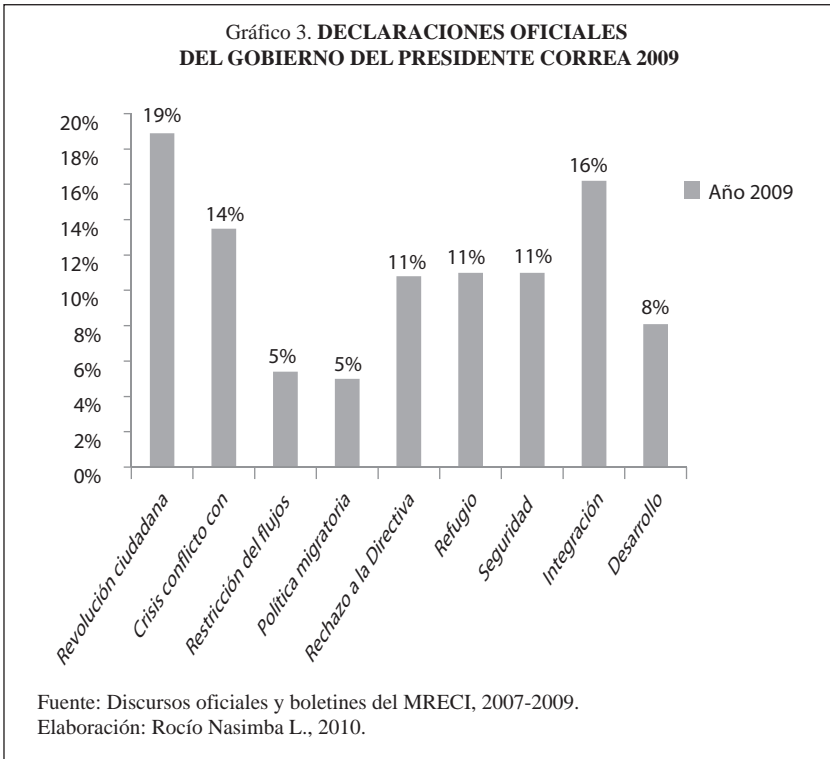
De otra parte, si bien desde el discurso, se recalca que el «gobierno del Ecuador está comprometido en la defensa y dignificación del proceso migratorio»,<sup>39</sup> esta defensa no funciona de la misma manera para los distintos flujos migratorios que existen en nuestro país. Por un lado, se continúa con el proceso de regularización de ciudadanos peruanos bajo un criterio de selectividad y, por otro, se advierte sobre la posibilidad de restablecer la exigencia del pasado judicial para la población colombiana.

Finalmente, en 2009 el tema de la Revolución ciudadana ocupa un lugar central en el discurso del gobierno de Correa. En este año, su discurso se caracteriza por rechazar las políticas implementadas por la directiva de retorno, reivindicar el derecho de todo ser humano a la libre movilidad. Así como, exigir «la eliminación de toda medida discriminatoria en su contra, y el goce pleno del derecho a la ciudadanía universal, reconocido en nuestra Constitución Política, porque [...] para nosotros no existen seres humanos ilegales».<sup>40</sup>

38. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración informa mediante Boletín de Prensa No. 398, que a partir del día viernes 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa y permanecer por un período de 90 días.

39. Intervención de la secretaria nacional del Migrante, Lorena Escudero, durante su gira por Europa, «La Ministra ecuatoriana del Migrante apuesta por el Pasaporte Universal», Madrid, 12 de septiembre de 2008, en <<http://www.adn.es/politica/20070912/NWS-0987-ecuador-migraciones-pasaporte.html>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.

40. Intervención del presidente Rafael Correa en la Conferencia sobre crisis financiera y su impacto en el desarrollo mundial en la ONU, Nueva York, 25 de junio de 2009, en *Redes Cristianas*, <<http://www.redescristianas.net/2009/06/30/intervencion-del-presidente-de-ecuador>>.



Durante el segundo semestre de 2009, se sigue defendiendo el derecho a migrar y la no criminalización del migrante; se recalca que el «Ecuador ha optado por una política migratoria humanística que consagra el respeto a los derechos humanos de los migrantes».<sup>41</sup> Además, el tema de seguridad adquiere una mayor prioridad en la agenda del gobierno y el discurso se centra en la defensa de la implementación de medidas encaminadas a la restricción de los flujos migratorios colombianos.

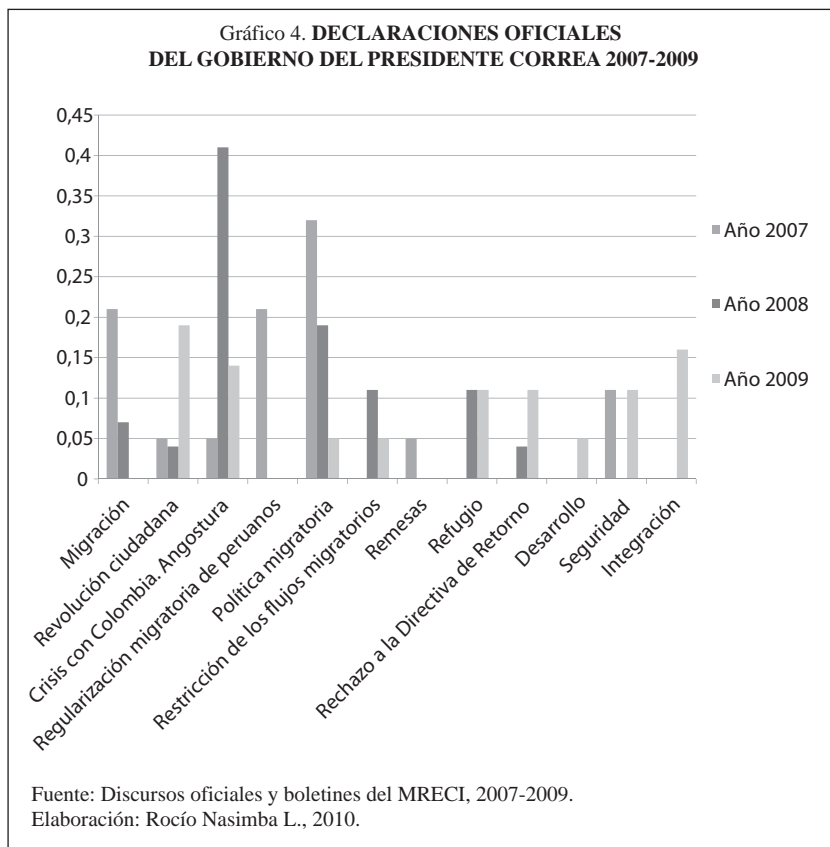
En síntesis, desde el discurso del gobierno, se promueve la apertura de fronteras, se defiende el derecho a la libre circulación de todas las personas del mundo y se consolida el discurso de seguridad frente a la inmigración

en-la-asamblea-general-de-la-onu-sobre-la-crisis-economica». Consultado el 20 de agosto de 2009.

41. Intervención de la secretaria nacional del Migrante, Lorena Escudero, en el Primer Foro Andino de las Migraciones, Quito, 5 de septiembre de 2009, en *Comunidad Andina*, <[http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG\\_FAM\\_I\\_ACTA.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG_FAM_I_ACTA.doc)>. Consultado el 25 de agosto de 2009.



colombiana. Durante estos años de mandato, temáticas como la migración, el conflicto con Colombia y la restricción de los flujos migratorios han ocupado un lugar central en el discurso del gobierno del presidente Correa.



## Discurso de creación de la institucionalidad

El mandatario una vez en el gobierno, en el año 2007, plantea la necesidad de crear una dependencia estatal para brindar atención y protección efectiva a la población migrante y a todos los ecuatorianos en el exterior. Mediante DE 150,<sup>42</sup> se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), dependencia

42. Decreto Ejecutivo (DE) 150, publicado en el Registro Oficial (RO), No. 39, de 17 de marzo de 2007.

que tiene a su cargo brindar atención y protección a la población migrante y a todos los ecuatorianos en el exterior, y definir y ejecutar políticas migratorias orientadas al desarrollo humano de todos los actores.

La creación de la SENAMI con rango de Ministerio ha sido concebida por funcionarios como la exministra de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinosa, como una clara muestra del interés del gobierno ecuatoriano por defender los derechos e intereses de los ecuatorianos.<sup>43</sup>

También, en uno de los considerandos del DE 802 se menciona «Que, el gobierno nacional, a través de la SENAMI, está empeñado en la protección efectiva al migrante ecuatoriano a través de la defensa de sus derechos y la definición de políticas públicas que pretendan ese cometido».<sup>44</sup>

Si bien se puede señalar que la creación de esta dependencia estatal reafirma el compromiso del actual gobierno con el tema de movilidad humana, habría que añadir que persiste una primacía de la emigración sobre la inmigración. De este modo, la SENAMI ha centrado su accionar en la defensa de los derechos de las y los emigrantes ecuatorianos en el exterior y sus familias, y ha abordado de manera secundaria los aspectos relacionados con la población inmigrante que vive en el país.

## EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA Y LA INMIGRACIÓN COLOMBIANA

### Discurso humanitario

Respecto al refugio, los distintos ministros/as de Estado han rescatado las acciones emprendidas por el gobierno de Correa en materia de protección internacional de personas refugiadas en nuestro país. En este punto, es necesario traer a colación algunos pronunciamientos respecto al refugio.

Para la ministra María Isabel Salvador,<sup>45</sup> la política del Ecuador en materia de refugio implementada por el presidente Correa, se caracteriza por ser una política de apertura hacia los hermanos colombianos y por el respeto a la protección de los refugiados en el país. La Ministra, ante la comunidad in-

43. Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa, durante la reunión con la Directora General Adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Quito, 13 de marzo de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/marzo2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

44. DE 802, publicado en el RO, No. 242, de 29 de diciembre de 2007.

45. A la fecha de realización de la investigación se desempeñaba como Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

ternacional, ha dejado plena constancia de la comprensión y solidaridad del Ecuador con el pueblo y el gobierno colombiano, por los sufrimientos que han vivido a causa de las acciones de grupos irregulares y del narcotráfico.<sup>46</sup>

Sin embargo, esta solidaridad con el pueblo colombiano para el ministro Fander Falconí<sup>47</sup> «no significa una apertura indiscriminada al ingreso de ciudadanos que no cumplan los requisitos, ni se contrapone con la observancia de los procedimientos y filtros para la concesión del refugio».<sup>48</sup>

Desde estas instancias estatales, se ha destacado la decisión del gobierno de implementar una nueva política de Estado a fin de impulsar un desarrollo integral y la construcción de una zona de paz, sobre la base del Plan Ecuador; así como una política estatal sustentable y permanente en materia de refugio, orientada a garantizar una efectiva protección para todas las personas con necesidad de protección internacional.<sup>49</sup>

Para el ministro Miguel Carvajal,<sup>50</sup> la política aplicada en materia de refugio es «una política de brazos abiertos, solidaria, pero que implica gastos en salud, educación, energía».<sup>51</sup>

Desde estos discursos, se hace alusión a que el gobierno ecuatoriano, dando cumplimiento a los principios del derecho internacional humanitario, ha otorgado y sigue otorgando protección humanitaria y garantiza sus derechos fundamentales a las personas solicitantes de refugio en nuestro país, especialmente a ciudadanos colombianos.

No obstante, durante los años estudiados, no se han emprendido acciones para regularizar la situación de esta población. Y si bien el gobierno

46. Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, María Isabel Salvador en la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Medellín, 3 de junio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/discursos/discurso\\_canc\\_medellin.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/discursos/discurso_canc_medellin.htm)>. Consultado el 13 de agosto de 2009.
47. En el tiempo de realización de la investigación, el Dr. Fander Falconí, fue Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
48. Ecuador mantiene una política responsable en materia de refugio, 22 de abril de 2009, en *El Ciudadano*, <[http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1873:ecuador-mantiene-una-politica-responsable-en-materia-de-refugio&catid=2:politica](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1873:ecuador-mantiene-una-politica-responsable-en-materia-de-refugio&catid=2:politica)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
49. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Consultas nacionales para el fortalecimiento de la protección de los refugiados en el Ecuador», Boletín de Prensa No. 467, de 4 de julio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/julio2008.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/julio2008.htm)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
50. En el tiempo de realización de la investigación fue Ministro de Seguridad Interna y Externa.
51. El País, «El Gobierno ecuatoriano pidió a la ONU recursos para atender a los refugiados nacionales», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 1 de julio de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

a través del Registro Ampliado (RA) espera dar protección y la condición de refugiados a cerca de 50 mil<sup>52</sup> colombianos, esta medida no fue planteada precisamente como una política de regularización. Además, hay que señalar que su implementación ha presentado varias dificultades.

Por otro lado, la adopción de la Política del Ecuador en materia de refugio es catalogada como «una iniciativa humanitaria, parte de una política de Estado que responde, de forma irrestricta, al cumplimiento de los derechos humanos y es de carácter permanente».<sup>53</sup>

Estos pronunciamientos se caracterizan por resaltar la solidaridad y la hermandad con el pueblo colombiano y, en ese sentido, se podría decir que en el gobierno de Correa prima un discurso humanitario respecto al refugio.

Un discurso que mira a la población colombiana refugiada desde la vulnerabilidad. Un ejemplo de esta afirmación, es el pronunciamiento del presidente Correa quien señala «la predisposición de acoger a ciudadanos colombianos que estén en situación de desgracia por ser víctimas de violencia en su país de origen».<sup>54</sup>

Desde el gobierno, se tiende a mirar a los refugiados en forma victimizante con las que el gobierno se solidariza. Entonces, se podría decir que las medidas adoptadas en materia de refugio, si bien responden al marco normativo internacional de protección de derechos, se enmarcan en la comprensión y solidaridad con la población colombiana refugiada que vive en el país.

## Discurso de la seguridad

El gobierno de Correa, durante los años estudiados, ha emprendido algunas acciones orientadas a cambiar el Sistema de Seguridad del Ecuador. La nueva Política de Seguridad Nacional retoma los principios y objetivos promulgados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Constitución ecuatoriana.

En la Agenda de Seguridad Interna y Externa se menciona que «La seguridad integral como la nueva política de Estado, entendida esta como la vi-

52. DE 1664, publicado en el RO, No. 573, de 20 de abril de 2009.

53. El Universo, «Se inicia segunda fase para otorgar la visa de refugiados», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 21 de julio de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

54. Discurso del presidente Rafael Correa en la ceremonia militar de conmemoración del Octogésimo Octavo Aniversario de creación de la Aviación Militar Ecuatoriana, citado por Fernanda Gómez, «Correa insistió en posibles restricciones para el ingreso de colombianos», 27 de octubre de 2008, en *Ciudadanía Informada*, <[http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/4/ir\\_a/politica/article//correa-reitera-restricciones-para-colombianos-que-ingresen-al-ecuador.html?](http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/4/ir_a/politica/article//correa-reitera-restricciones-para-colombianos-que-ingresen-al-ecuador.html?)>. Consultado el 27 de septiembre de 2009.

sión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras visiones multidimensionales en el orden de la integralidad para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país, en la que el ser humano sea el eje central de la seguridad».<sup>55</sup>

Además, el gobierno crea el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa,<sup>56</sup> reforma la Ley de Seguridad Nacional<sup>57</sup> y, finalmente, instituye la Secretaría de Inteligencia.<sup>58</sup>

Respecto a la Ley de Seguridad Nacional, la Secretaría de Comunicación de la Presidencia recalca que este proyecto busca «promover la seguridad integral de los habitantes del Ecuador, favoreciendo el orden público, la convivencia y buen vivir de sus habitantes».<sup>59</sup>

No obstante, hay que señalar que esta Ley centra su accionar en la defensa de la seguridad del Estado. Dicha Ley establece varias disposiciones orientadas a prevenir riesgos y amenazas internas: un Sistema de Seguridad Pública; estrategias y acciones para garantizar la convivencia ciudadana; zonas de seguridad, que se clasifican en zonas de seguridad de frontera y en áreas reservadas de seguridad.

También, contempla la creación del Comité de Seguridad Pública, mismo que estaría conformado por las más altas autoridades del gobierno, el Legislativo, la Corte Nacional de Justicia y los jefes de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Finalmente, estipula la creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia.

Mediante DE 1768,60 se crea la Secretaría Nacional de Inteligencia, instancia que tendrá a su cargo planificar, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar las acciones de inteligencia a nivel estratégico y operacional. En materia de inteligencia, tendrá entre sus funciones la obtención, sistematización y análisis de información, y respecto a contrainteligencia buscará contrarrestar las actividades que le resten efectividad a las operaciones de inteligencia.

De acuerdo al proyecto de Ley de Seguridad Pública, aprobado en julio de 2009, dicha Secretaría pasaría a funcionar como ente adscrito al Ministerio de Seguridad Interna y Externa y será el primer mandatario quien designe al titular de esta cartera de Estado.

55. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Hacia una política de seguridad interna y externa*, Quito, 2008, p. 23.

56. DE 980, publicado en el RO, No. 311, de 8 de abril de 2008.

57. DE 1475, publicado en el RO, No. 493, de 22 de diciembre de 2008.

58. DE 1768, publicado en el RO, No. 613, de 16 de junio de 2009.

59. El Diario, «Ejecutivo envía Ley de Seguridad Pública», Portoviejo, 3 de junio de 2009, en *El Diario*, <<http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/120949-ejecutivo-envia-ley-de-seguridad-publica/>>. Consultado el 6 de octubre de 2009.

60. DE 1768.

El presidente Correa, en una de sus intervenciones, respecto a esta Ley, señala que «la Ley de Seguridad lo que hace es coordinar esta inteligencia, ponerla, como debe de ser bajo el control civil, y en función de la seguridad y políticas de Estado». <sup>61</sup> Posición que es ratificada por el Ministro de Seguridad Interna y Externa, Miguel Carvajal, para quien «las nuevas disposiciones legales son medidas [...] muy importantes en esta búsqueda de consolidación de la democracia». <sup>62</sup> Para el ministro de Gobierno, Gustavo Jalkh, <sup>63</sup> la Ley de Seguridad Nacional tiene que ver con «la Seguridad Democrática, la Seguridad Pública, este es un tema que ningún estado democrático está dispuesto a renunciar, es un tema que regula su seguridad externa e interna». <sup>64</sup>

Además, el primer mandatario en una de sus intervenciones resalta el deber del Estado de precautelar el bien común, «defender a la sociedad, de aquellas fuerzas negativas que, como el crimen organizado, el narcotráfico, etc., amenazan la paz, el bien máspreciado de la ciudadanía». <sup>65</sup>

Estos pronunciamientos evidencian la primacía que otorga el gobierno a la seguridad interna y externa, a la defensa de la soberanía nacional. También, revelan la tendencia a concentrar el control de temas de seguridad en la Presidencia de la República.

Respecto a esta Ley, <sup>66</sup> se observan serios cuestionamientos, pues es una ley incoherente en sí misma y mantiene la vieja doctrina de seguridad. Constituye un retroceso en materia normativa y es una ley que vulnera derechos. Es una ley contradictoria, así por ejemplo, los considerandos se caracterizan por

61. CAREI, «Presidente Correa defiende Proyecto de Ley de Seguridad Pública», en CAREI, Naranjal, 11 de junio de 2009, *CAREI, Radio y TV. Naranjal Ecuador*, <<http://careitv.blogspot.com/2009/06/presidente-correa-defiende-proyecto-de.html>>. Consultado el 6 de octubre de 2009.
62. EFE, aprueban en Ecuador la Ley de Seguridad Pública que crea la Secretaría de Inteligencia, en *Soitu.es*, Madrid, 25 de julio de 2009, <[http://www.soitu.es/soitu/2009/07/25/info/1248488931\\_939646.html](http://www.soitu.es/soitu/2009/07/25/info/1248488931_939646.html)>. Consultado el 6 de octubre de 2009.
63. A la fecha de realización de la investigación (abril 2010) se desempeñó como Ministro de Gobierno.
64. Entrevista de María Judith Rosales, al ministro de Gobierno, Policía y Cultos, doctor Gustavo Jalkh, en *Gama TV*, canal 2, Quito, 12 de mayo de 2009, Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, <[http://www.mingobierno.gov.ec/~mingobie/index.php?option=com\\_content&view=article&id=377%3A-doctor-gustavo-jalkh-ministro-de-gobierno-en-entrevista-en-gama-tv-canal-2-quito-con-maria-judith-rosales-&catid=58%3Atranscripciones&Itemid=186&lang=es](http://www.mingobierno.gov.ec/~mingobie/index.php?option=com_content&view=article&id=377%3A-doctor-gustavo-jalkh-ministro-de-gobierno-en-entrevista-en-gama-tv-canal-2-quito-con-maria-judith-rosales-&catid=58%3Atranscripciones&Itemid=186&lang=es)>. Consultado el 13 de julio de 2009.
65. Intervención presidencial en la entrega de armas en el comando provincial de Manabí, Portoviejo, 12 de marzo de 2009, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <<http://www.presidencia.gov.ec/pdf/>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
66. La Ley de Seguridad fue aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional en segundo debate el 24 de julio de 2009. Finalmente, el 26 de agosto de 2009 el presidente de la República, Rafael Correa, remitió a la Asamblea Nacional el veto parcial a 12 aspectos de la normativa.

criticar la vieja doctrina de seguridad y por plantear el establecimiento de una seguridad humana, en tanto que sus articulados contradicen lo promulgado y coadyuvan en la vulneración de derechos y contravienen el marco normativo constitucional vigente.

Además, por una parte, se prohíbe realizar acciones de inteligencia contra personas por el hecho de su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias y, por otra, se inserta un articulado que niega estos supuestos con la declaración como sujetos de «regulación especial» a las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se encuentren en zonas declaradas de seguridad.<sup>67</sup>

Esta Ley incluso plantea la discrecionalidad del Ejecutivo en temas de seguridad, se concentra en la promoción de la seguridad del Estado, se delega un rol primordial a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, sobre todo en lo que se refiere al control de los sectores estratégicos.

Por otro lado, el tema de seguridad ha sido insertado en varios de los planes implementados en materia de política migratoria, como por ejemplo en el Plan Ecuador en el cual se habla de una seguridad humana. En esta misma línea, uno de los objetivos del Plan de Desarrollo y Derechos Humanos es garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana. Entre sus políticas, se plantea garantizar los derechos fundamentales de los habitantes de las regiones fronterizas del Ecuador, asegurando el control efectivo del territorio y mejorando la percepción de seguridad ciudadana.

Se puede señalar que si bien en la Ley de Seguridad Nacional y en los distintos planes se habla de la seguridad humana, en el quehacer cotidiano se siguen adoptando medidas, acciones y políticas que se enmarcan en la lógica de seguridad de la década de los 70. Una lógica que desde todo punto de vista, es contraria a los derechos humanos en tanto otorga una primacía a la defensa de la seguridad del Estado sobre la seguridad de todas las personas. «El enfoque más bien de securitización implementado en Frontera Norte, más destacamentos, más inversión en frontera, es una cosa que también contradice lo que dice la Constitución. [...] Hay políticas que van contradiciendo el avance que tiene el país».<sup>68</sup>

### ***La inmigración colombiana: un problema de seguridad***

El tema del conflicto de Colombia adquiere un mayor peso en la agenda de seguridad. A lo que se suma, la vinculación de la inmigración colombiana,

67. Varios pronunciamientos de Acción Ecológica respecto a la Ley de Seguridad Nacional.

68. Entrevista efectuada por la autora a Patricia Pazmiño, directora de la Fundación Esperanza, Quito, 8 de octubre de 2009.

con el incremento de robos, secuestros, violencia, etc., transformando a la inmigración colombiana en un problema de seguridad.

En igual sentido, se puede evidenciar que se otorga una mayor primacía al tema de la seguridad en la frontera norte. El mandatario ha recalcado que «en la agenda de defensa del Ecuador, tiene especial importancia el control efectivo de la frontera con Colombia, en donde actúan con relativa libertad grupos armados ilegales de guerrilleros, paramilitares, de narcotraficantes y delincuentes comunes».<sup>69</sup>

Así, el actual gobierno, amparado en criterios de soberanía nacional, seguridad e integridad territorial, agudización del conflicto colombiano y el incremento de violencia en las zonas de frontera termina por justificar el mantenimiento de una efectiva presencia de fuerzas de seguridad del Estado ecuatoriano en la frontera común con Colombia.

De este modo, en 2007 se intensifican los procesos de control y en este marco se realizaron 21 operativos, se destruyeron 47 campamentos y en abril se capturaron a 9 guerrilleros.<sup>70</sup> Además, las Fuerzas Armadas despliegan el 25% de los efectivos militares en la frontera norte.<sup>71</sup>

Estas acciones han sido calificadas por el primer mandatario como una muestra de «la política soberana, digna y nacionalista de nuestro gobierno, sin pretendidas dobles morales».<sup>72</sup>

En igual sentido, desde 2008, se ha incrementado la inversión en seguridad, se ha reforzado el control fronterizo y se ha adquirido equipos para mejorar el control en la zona de frontera. En este período, se «compró 24 aviones Tucano de combate [...] helicópteros, aeronaves no tripuladas, lanchas rápidas y muelles flotantes para la lucha contra el narcotráfico y la migración clandestina en el mar y el control fronterizo».<sup>73</sup>

69. Intervención de la ministra de Defensa, Lorena Escudero, respecto a la agenda de seguridad de EEUU, Quito, 21 de agosto de 2007, en *Agencia Digital de Noticias S.A.*, <[http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/ecuador\\_agenda\\_seguridad\\_eeuu\\_terrorismo\\_inmigracion\\_pi\\_210807.html](http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/ecuador_agenda_seguridad_eeuu_terrorismo_inmigracion_pi_210807.html)>. Consultado el 31 de agosto de 2009.

70. El Clarín, «Entrevista del ministro de Defensa, Wellington Sandoval», en *El Clarín*, Buenos Aires, 27 de marzo de 2008, *Equipo Nizkor*, <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuol16.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.

71. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «La canciller María Isabel Salvador informa sobre las acciones emprendidas por el gobierno nacional para resguardar sus fronteras y desarrollar proyectos sociales», Boletín de Prensa No. 370, 2 de junio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/junio2008.htm](http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio2008.htm)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

72. Discurso del presidente Correa con relación a la agresión colombiana, Quito, 3 de marzo de 2008, en *Equipo Nizkor*, <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuol13.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.

73. El Universo, «Ecuador controlará frontera con Colombia con dos radares chinos», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 13 de julio de 2009, <<http://www.observatorio>



Según declaraciones realizadas por el presidente Correa, cerca de 7.000 militares y 2.000 policías se encuentran desplegados en la zona fronteriza con Colombia, lo que le cuesta al país alrededor de 100 millones de dólares anuales.<sup>74</sup>

Durante este año, el gobierno endurece su posición frente a Colombia, fortalece el control policial y militar a lo largo de la zona fronteriza, adopta medidas encaminadas a ejercer un mayor control de la seguridad interna, y advierte sobre la implementación de restricciones para el ingreso de población colombiana a nuestro país.

Además, el primer mandatario señala que el gobierno «está llevando adelante un Plan inteligente, racional, patriótico, de recuperación de la plena capacidad operativa de nuestras Fuerzas Armadas, de su fuerza disuasiva, de su disposición permanente para la defensa de nuestra soberanía territorial».<sup>75</sup> Y anuncia que Ecuador, a partir de enero de 2009, implementará el sistema biométrico de control de huellas digitales para controlar el ingreso de extranjeros a nuestro país.

En este año, se consolida la preeminencia del tema de seguridad en las zonas de frontera. Así la ministra María Isabel Salvador en una de sus intervenciones señaló que las acciones emprendidas por Ecuador en la frontera norte no solamente han sido ejecutadas a partir de la de crisis con Colombia, «sino que el país ha estado dispuesto siempre a luchar y a combatir aquellos aspectos que atenten contra la seguridad del país».<sup>76</sup>

Finalmente, en 2009, el gobierno adopta medidas orientadas a combatir la delincuencia y reducir la violencia y en este contexto aumenta la presencia militar en la zona de frontera en donde se encuentran desplegados aproximadamente 13 mil uniformados y se anuncia la construcción de cinco nuevos destacamentos militares y otros diez policiales.<sup>77</sup>

El primer mandatario, desde el inicio de su mandato, otorga una especial importancia a la estrategia de seguridad tanto en la agenda interna como

riodemigraciones.org/index.php?option=com\_content&task=view&id=6552&Itemid=380. Consultado el 11 de agosto de 2009.

74. Discurso del presidente Rafael Correa durante la Sesión Solemne realizada por los 128 años de provincialización del Carchi, Tulcán, 19 de noviembre de 2008, <[http://dignidadbolivariana.blogspot.com/2008\\_11\\_01\\_archive.html](http://dignidadbolivariana.blogspot.com/2008_11_01_archive.html)>. Consultado el 27 de agosto de 2009.
75. Discurso del presidente Rafael Correa en la ceremonia militar de...
76. Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, María Isabel Salvador en la XXXVIII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Medellín, 2 de junio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/junio2008.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio2008.htm)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.
77. El Universo, «Ecuador aumentará militares en frontera con Colombia», en *El Universo*, Guayaquil, 5 de marzo de 2009, <<http://www.eluniverso.com/2009/03/06/1/1355/72C58F9704EB4330BCB32CBB05BF1FCD.html>>. Consultado el 14 de septiembre de 2009.

internacional. Además, implementa una serie de medidas orientadas a fortalecer el control fronterizo con Colombia y a restringir la libre circulación de las personas. «Si uno va sumando el control en frontera, el pasado judicial a colombianos, el estado de excepción. Si unimos todo eso, la política es de control de aquellos que no son de aquí».<sup>78</sup>

A esto habría que añadir que la adopción de estas medidas colocan en riesgo tanto a la población colombiana como ecuatoriana, en tanto pueden generar un contexto favorable para la vulneración de derechos de la población que vive en las zonas fronterizas. Además, implícitamente responsabilizan de la violencia que se vive en la frontera a la población colombiana.

En igual sentido, hay que recalcar que si bien el Estado ecuatoriano puede adoptar medidas para controlar sus fronteras y velar por la seguridad interna del país, estas medidas siempre deben estar en concordancia con el marco de protección de derechos humanos. Sin embargo, el gobierno ha hecho prevalecer su deber soberano de controlar sus fronteras sobre la protección de los derechos humanos de la población migrante que se encuentra en el país. Prueba de ello, es el restablecimiento de solicitud del pasado judicial en el año 2008 para los y las ciudadanas colombianas; así como el anuncio de implementar un sistema biométrico de control de huellas digitales en la zona de frontera con Perú y Colombia.

Estas medidas, durante los años estudiados, han ido acompañadas de un discurso de seguridad frente a la inmigración, particularmente si esta es colombiana, discurso que ha sido consolidado desde las instancias estatales, así por ejemplo, el primer mandatario, en una de sus intervenciones, plantea que «de seguir el Estado colombiano, incapaz de ejercer control en su territorio y de continuar las bandas colombianas secuestrando ecuatorianos para retenerlos en Colombia, con profundo dolor nos veremos obligados a restringir la entrada y permanencia de ciudadanos colombianos en nuestro país».<sup>79</sup>

Posición, que además es fortalecida por el ministro de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea,<sup>80</sup> para quien frente al incremento de violencia es necesario implementar medidas que «permitan bajar el nivel de ingreso de gente que ha cometido delitos. [...] En ningún caso queremos estigmatizar a

78. Entrevista efectuada por la autora a Patricio Benalcázar, quien a la fecha de realización de la investigación cumplía las funciones de adjunto segundo encargado y comisionado de Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo del Ecuador, Quito, 7 de octubre de 2009.

79. Discurso del Presidente Rafael Correa en la ceremonia militar de...

80. A la fecha de realización de la investigación se desempeñó como Ministro de Seguridad Interna y Externa

nuestro hermano pueblo colombiano, son medidas contra grupos delincuenciales fundamentalmente».<sup>81</sup>

Este discurso de seguridad ha sido institucionalizado a través de varios decretos como el DE 1471,<sup>82</sup> en el cual se restablece la exigencia del pasado judicial para población colombiana. La emisión de este Decreto ha ido acompañado de un discurso que se caracteriza por ser preventivo, de protección, defensa e inmunización frente a la amenaza externa. Incluso en uno de los considerandos se plantea que:

la seguridad nacional se ha visto gravemente afectada debido a la incursión, principalmente de colombianos, y siendo deber del Estado ecuatoriano, a través de sus instituciones, atender a la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional, [se decreta] que para autorizar el ingreso de ciudadanos colombianos al territorio del Ecuador, en calidad de turistas o de transeúntes, además de los requisitos previstos en los convenios internacionales, las leyes y reglamentos de la materia, se requerirá el pasado judicial.<sup>83</sup>

Otro de los decretos, en los que se responsabiliza a la inmigración colombiana de la violencia e inseguridad que vive la población en la frontera norte es el DE 565.<sup>84</sup> En uno de sus considerandos, señala que el deterioro de la seguridad en las zonas de la frontera responde al conflicto interno que vive Colombia.

Desde el discurso de las distintas instancias estatales, se tiende generalmente a equiparar inmigración colombiana con el incremento de índices de violencia, delincuencia, narcotráfico, etc. Incluso, se ha llegado a plantear que ante la presencia de aproximadamente 140 mil a 160 mil colombianos en la zona fronteriza se torna urgente tomar medidas «porque hay que proteger a la población ecuatoriana y a la población colombiana que ha sido desplazada».<sup>85</sup>

81. Vanguardia Liberal, «Ecuador evalúa restablecer el requisito para ingreso de colombianos», en *Observatorio de migraciones, Fundación Esperanza*, 26 de noviembre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

82. Es importante señalar que este decreto fue eliminado en diciembre de 2012.

83. DE 1471, publicado en el RO, No. 490, de 17 de diciembre de 2008.

84. Mediante este decreto se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador como unidad dependiente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ver más en DE 565, publicado en el RO, No. 158, de 29 de agosto de 2007.

85. El Comercio, «80% de habitantes en frontera norte es de nacionalidad colombiana», en *Observatorio de migraciones, Fundación Esperanza*, 11 de marzo de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

Todo ello, a pesar que se tienen estadísticas que demuestran que el índice delictivo colombiano es menor en comparación a otras nacionalidades como la ecuatoriana. Por ejemplo, durante el período 1998-2008,<sup>86</sup> en lo que respecta al tráfico de drogas, se observa mayores porcentajes de detención entre el año 2000 y 2003, registrándose un índice más elevado en este último año con 1.485 personas, de las cuales 1.144 son de nacionalidad ecuatoriana, 183 colombiana y 158 de otras nacionalidades.

En tanto, en el período 2004-2007, el porcentaje de las personas colombianas detenidas por delitos comunes representa el 2,36% del total nacional de detenidos. Entre junio y diciembre de 2008, de acuerdo a un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo sobre la base de los datos de la Policía Judicial, 189 personas de nacionalidad colombiana fueron detenidas por este delito, lo cual representa al 1,76% del total nacional.<sup>87</sup>

Estas cifras dejan sin sustento el criterio de que el incremento del flujo migratorio colombiano es una causal directa del aumento de los índices delictivos y de violencia en nuestro país. Pese a esto, se siguen manteniendo argumentaciones basadas en percepciones.

El Ministro de Gobierno, Fernando Bustamante,<sup>88</sup> respecto al pasado judicial, menciona que «existe una amplia percepción en muchos sectores de la ciudadanía y las fiscalías de que el libre ingreso de ciudadanos colombianos ha contribuido a la inseguridad ciudadana del país y esta medida responde a esa percepción».<sup>89</sup> Este pronunciamiento confirma que la adopción de esta medida obedece más que a una realidad, a la percepción que se tiene respecto a la inmigración colombiana.

Posición que es reforzada por pronunciamientos de la Ministra de Relaciones Exteriores María Isabel Salvador,<sup>90</sup> quien en una de sus intervenciones defiende el compromiso del gobierno ecuatoriano en la lucha contra aquellos aspectos que atentan contra la seguridad del país. Y como se ha visto, en las distintas declaraciones oficiales, se podría señalar que la inmigración para este gobierno es uno de esos aspectos que van en contra la seguridad interna.

86. Gina Benavides y Gardenia Chávez, *Población colombiana en el Ecuador aportes para su comprensión*, Quito, UASB-E / Abya-Yala, 2009, p. 47.

87. *Ibid.*, p. 46, 47.

88. En el tiempo de realizar esta investigación se desempeñó como Ministro de Gobierno.

89. ElTelégrafo, «Endurecen los requisitos para ingresar a Ecuador», en *Observatorio de migraciones, Fundación Esperanza*, 21 de enero de 2009, en <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

90. Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Isabel Salvador, durante la XXXVIII Asamblea de la OEA..., 2 de junio de 2008, citada.

En igual sentido, se han emitido pronunciamientos desde distintas instancias estatales en los que se señala por ejemplo que «aún estamos en condiciones de inmunizar al país del contagio de situaciones que ocurren desdichadamente en Colombia». <sup>91</sup> Que anuncios como la implementación de un sistema biométrico de huella digital en las zonas fronterizas es «una medida preventiva para impedir que el Decreto que anuló las visas para extranjeros, facilite el ingreso de delincuentes. Es un sistema que nos da garantías que esto no ocurra». <sup>92</sup>

*Como se puede evidenciar, durante el período de este estudio, desde el discurso del gobierno del presidente Correa se plantea que el Estado ecuatoriano se ha visto en la obligación de implementar estas medidas a fin de evitar el ingreso de delincuentes colombianos y proteger a la población ecuatoriana. Este tipo de discursos va consolidando la percepción de peligro y violencia en torno al conflicto armado y a la inmigración colombiana.*

Se puede decir que en los diferentes discursos implícitamente se está diciendo que las fronteras y las puertas de nuestro país van a seguir estando abiertas para la gente buena, por así denominarla, a fin de evitar que los efectos del conflicto interno de Colombia se inserten en el país.

De este modo, el gobierno va definiendo quién es bienvenido o no, y con ello se va instituyendo un trato diferencial para los inmigrantes dependiendo de la nacionalidad que posean. Además, se va consolidando la discriminación, estigmatización y xenofobia contra esta población. En sí, en el discurso del actual gobierno, se evidencia un discurso de selectividad de los flujos migratorios.

La nacionalidad se transforma en un mecanismo de discriminación, diferenciación y estigmatización, da lugar a la emergencia de un nuevo enemigo, los inmigrantes colombianos. «Esta lógica está siendo transmitida por el propio discurso oficial. El discurso oficial, el que se conoce públicamente, es un discurso de seguridad, de securitización, de control absoluto, de prevención ante los extranjeros. Lamentablemente, es así y ciertas políticas y decisiones van por en esa línea». <sup>93</sup>

Cada uno de estos discursos ha ido reforzando en la población ecuatoriana la *percepción de protegernos de la población colombiana en tanto constituyen una seria amenaza social*, un problema de seguridad, un peligro. Concepción que se ha radicalizado a partir de los hechos suscitados en Angostura.

91. El Telégrafo, «Endurecen...», consultado el 17 de agosto de 2009.

92. El Tiempo, «Ecuador controlará ingreso de extranjeros mediante registro de huellas», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 28 de octubre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.

93. En entrevista citada a P. Benalcázar.

Así, desde el nombrar se va configurando el imaginario social de esos *otros*. A partir de la nominación, se los deslegitima y deshumaniza, porque, «la nominación implica la inauguración forzada de otro diferente, de un otro que surge, que nace en medio del forcejeo y rechazo constante, otro que se construye y se sostiene en la nueva institucionalidad y en el discurso que se pregona».<sup>94</sup>

*En síntesis, tanto los discursos como las medidas adoptadas durante los años estudiados respecto a la población colombiana se han caracterizado por responder a la concepción y percepción que se tienen respecto a los inmigrantes y enmarcarse en una lógica de seguridad.*

## LAS CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La postura del presidente Correa, respecto a la movilidad humana, se ha distinguido por defender la concepción de la migración desde un enfoque integral. Sin embargo, se evidencia un mayor compromiso y voluntad política con el tema de emigración respecto al de inmigración, y dentro de este último se observa una mayor apertura para el refugio como tema humanitario.

La creación de la Senami devela el rol protagónico que otorga el actual gobierno al tema de emigración y con ello a la protección de derechos de los migrantes ecuatorianos y sus familias. Quienes trabajan en el tema expresan:

La SENAMI, con rango de ministerio, para nosotros tiene un avance en el tratamiento del tema de la emigración, pero, todavía no asume un tratamiento de la inmigración en Ecuador. Entonces, es una Secretaría que busca posicionar los derechos de los ecuatorianos que están afuera. Pero, todavía no es una Secretaría que asuma el tema de la inmigración, en un país en donde tenemos una cantidad de colombianos, peruanos, cubanos, ahora chinos.<sup>95</sup>

El discurso del actual gobierno se caracteriza por ser diferente respecto a los distintos hechos migratorios. Frente a la emigración, la postura del gobierno se ha distinguido por defender y promulgar el respeto irrestricto a los derechos humanos, hacer un llamado al retorno voluntario, rechazar toda política que criminalice la migración, defender el derecho a la libre movilidad de todas las personas del mundo e invitar a la apertura de fronteras.

94. Ariruma Kowii, «Barbarie, civilizaciones e interculturalidad», en Catherine Walsh, edit., *Pensamiento crítico y matriz (de) colonial*, Quito, UASB-E / Abya-Yala, 2005, p. 285.

95. Entrevista efectuada por la autora a Jeannette Ferreira, directora de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 6 de octubre de 2009.

Respecto a la inmigración, el discurso difiere de acuerdo a la nacionalidad que se posea, así por ejemplo, frente a otros flujos migratorios como el peruano existe una mayor apertura, aunque siempre desde un enfoque de selectividad de la migración. En tanto, respecto a la población migrante colombiana es un discurso que va entre el humanitarismo y la seguridad.

Ante la inmigración colombiana se caracteriza por: sobredimensionar los aspectos negativos y abordarla desde los prejuicios, estereotipos y estigmas. Desde el discurso, se ha ido configurando la imagen de la inmigración colombiana como una amenaza, un peligro. Quienes trabajan el tema migratorio consideran que:

Esto, también tiene que ver para que se tomen ciertas políticas. El entonces Ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, sustentó el pasado judicial diciendo que es en respuesta a las percepciones ciudadanas de criminalidad, y de la criminalidad que entra por la frontera norte. Así, se construye la política en este país, desde un discrimen y no desde un análisis más objetivo, más reflexivo y profundo.<sup>96</sup>

Este discurso ha variado durante los años estudiados del mandato del presidente Correa. En el discurso de campaña, se evidencia una posición más abierta y positiva respecto a la inmigración colombiana. En cambio, el discurso del gobierno una vez en el poder se caracteriza por mirar a los refugiados como víctimas del conflicto armado y expresar su solidaridad y comprensión a los mismos, y por mirar al resto de población colombiana migrante como los responsables del incremento de la violencia en las zonas de frontera. Discurso que se radicaliza a partir del ataque de Angostura. «En marzo de 2008, fue el ataque en Angostura y de la mano la ruptura de las relaciones con Colombia. Producto de eso y, entre comillas, frente a una percepción de inseguridad dentro la población ecuatoriana, que hace referencia a la población colombiana, se emite el Decreto en el que se solicita el pasado judicial apostillado».<sup>97</sup>

Desde el discurso de seguridad se ha justificado el reforzamiento de la presencia militar en estas zonas, el incremento de controles de flujos migratorios, una mayor inversión en seguridad y la primacía de la seguridad del Estado frente a la seguridad de todas las personas.

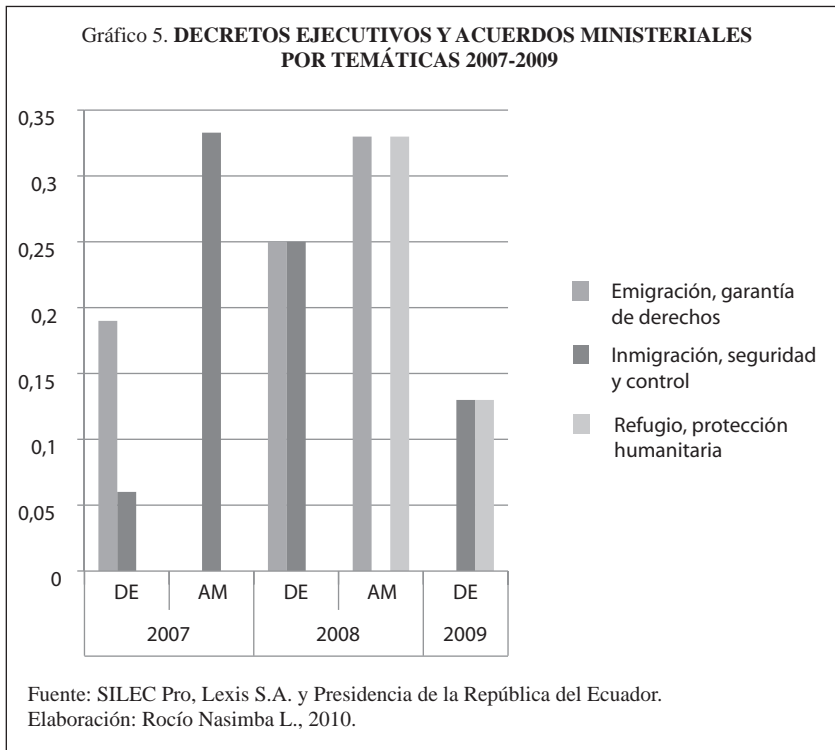
Este último aspecto, lo podemos visualizar en el número de Decretos Ejecutivos (DE) y Acuerdos Ministeriales (AM) emitidos durante los años estudiados del gobierno del presidente Correa, siendo 2007 y 2008, los años en

96. Entrevista citada a P. Benalcázar.

97. Entrevista efectuada por la autora a Pablo Araujo, coordinador de Incidencia Política, Servicio Jesuita Refugiados y Migrantes, Quito, el 6 de octubre de 2009.

los que se emiten un mayor número de número de DE y AM vinculados con el tema de seguridad.

Además, hay que señalar que los DE y AM emitidos durante el período de estudio, abordan esencialmente las temáticas de emigración desde la protección y garantía de derechos de los y las ecuatorianas que se encuentran en el exterior y sus familias; en tanto la inmigración está vinculada con el control y las medidas de seguridad. Finalmente, en lo concierne al refugio se centra en la protección humanitaria.



Por otro lado, este discurso de seguridad es institucionalizado a través de la creación de dependencias estatales como: la Secretaría de Inteligencia, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa; así como mediante la Ley de Seguridad Ciudadana.

En la práctica en lo que concierne a la población inmigrante que vive en el país se ha hecho poco en materia de política pública en comparación a las necesidades de protección que experimenta esta población, como lo indica la propia Senami: «Sin duda, el tema de emigración ha tenido un papel



primordial en la primera etapa del gobierno. Creo que en el tema de refugio ha habido cosas interesantes como el Registro Ampliado. [...] En el tema de inmigración, yo creo que todavía estamos en deuda. Creo que todavía hay que generar espacios».<sup>98</sup>

Es necesario recalcar que las acciones implementadas por el gobierno para garantizar y proteger los derechos de la población migrante en el exterior no se están planteando como algo negativo, lo que se propone es que el gobierno aborde el tema de la movilidad humana en toda su integralidad y acorde al marco normativo vigente.

Por otro lado, la política que se ha emprendido en materia de regularización de población inmigrante ha sido una política selectiva, de restricción y respuesta diferencial frente al incremento de los flujos migratorios, dependiendo de la nacionalidad que se posea.

Además, se puede señalar que durante este período de análisis no se han adoptado políticas de regularización para la población migrante en nuestro país. Si bien el RA en la práctica ha permitido la regularización de la población en situación de refugio, dicha medida no fue planteada como una política de regularización. Todo ello a pesar que desde el inicio de su mandato, el primer mandatario señaló la necesidad de regularizar a la población colombiana.

Quienes trabajan en el tema expresan «de inmigración, solo tenemos como política de este gobierno el proceso de Registro Ampliado frente a refugiados. No ha habido una política mucho más coherente. Se ha ido dando pasos sobre otros términos. Creo, que falta mucho por construir en términos de regularización migratoria».<sup>99</sup>

Se puede concluir que desde el discurso y las medidas dirigidas para la población colombiana, se ha ido configurando el imaginario del inmigrante colombiano como una amenaza, un peligro y un problema de seguridad. En ese sentido, como lo señalan quienes trabajan en temas de migración:

El refuerzo militar en la frontera va generando en el imaginario de la población que los delitos lo tenemos porque están los colombianos. En el sur, pasa lo mismo con los peruanos. Entonces, el otro es un extraño, viene a traer la delincuencia, hacer las cosas que no están bien. Ese imaginario se ve alimentado a través del refuerzo en la frontera y del pasado judicial.<sup>100</sup>

98. Entrevista efectuada por la autora a Iván Granda, quien a la fecha de la realización de la investigación ocupó el cargo de Subsecretario de Política Migratoria Internacional de la Secretaría Nacional del Migrante, Quito, el 20 de octubre de 2009.

99. Entrevista citada a P. Araujo.

100. Entrevista citada a J. Ferreira.

Es necesario señalar que la exigencia del respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, no implica que se desconozca el deber de los Estados de implementar políticas migratorias acordes a su realidad. Lo que se está planteando es que si bien los Estados tienen la potestad de decidir quién ingresa a su país o no y controlar sus fronteras, este poder no es absoluto y no puede contraponerse al ejercicio y goce de los derechos humanos.



## CAPÍTULO III

# Inmigrantes colombianos y políticas públicas

Si hay algo que nos permite juzgar en términos claros la política de inmigración, es su adecuación al rasero de los derechos.

*Javier de Lucas*<sup>101</sup>

Este capítulo centra el análisis en la política de inmigración adoptada por el gobierno de Rafael Correa, durante los años estudiados, para el caso de población colombiana, sus repercusiones en derechos humanos y recomendaciones para la garantía de los mismos para esta población.

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y MIGRACIÓN

Antes de avanzar en este análisis, es necesario establecer qué se entiende por política pública en la medida que sobre dicho concepto gira la discusión.

Las políticas públicas hacen referencia al proceso de toma de decisiones políticas sobre qué hacer, qué no hacer y cómo hacerlo, para su implementación en los distintos ámbitos de las sociedades [...] son el resultado del procesamiento de conflictos de poder, en cuyo proceso, la actuación del Estado, el comportamiento de las instancias gubernamentales y el ejercicio ciudadano son partes importantes.<sup>102</sup>

Respecto al tema de la movilidad humana, cabe señalar que «las políticas de migración internacional se conforman en cada momento histórico, como resultado de distintas propuestas que, canalizadas por los gobiernos, intentan responder a situaciones coyunturales o bien a proyectos de largo alcance».<sup>103</sup>

101. José Martínez de Pisón, «La (no) política de inmigración y el Estado de derecho», en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, No. 10/2004, *Universitat de Valencia*, <<http://www.uv.es/CEDF/I.S.S.N.1138-9877>>. Consultado el 26 de abril de 2007.

102. G. Chávez, *Derechos humanos y políticas migratorias...*, p. 46.

103. Lelio Mármora, «Las políticas de migraciones internacionales: elementos para su definición», en *Revista del Centro de Información sobre Migraciones en América Latina*, vol. 5, No. 7, abril, Santiago, CIM, 1987, p. 7.

Son los Estados los llamados a gobernar desde políticas y en forma participativa. Lamentablemente, las mismas no siempre han formado parte de la agenda de los distintos gobiernos, y muchas de ellas han surgido gracias a la presión de los distintos sectores de la sociedad civil y se han caracterizado por centrarse ya sea en promover, regular o retener los flujos migratorios.

Así, «las políticas migratorias son el resultado de luchas políticas en torno a la gestión de los flujos migratorios, los cambios en la convivencia social provocados por la migración y las relaciones de los Estados involucrados. Su finalidad es la protección de los procesos migratorios y los efectos que causan».<sup>104</sup>

Por otro lado, Lelio Mármora diferencia cuatro modalidades de políticas migratorias: «las *programáticas* que son aquellas que responden a un proyecto político, económico y social; las *coyunturales* cuando son una reacción a una presión migratoria; las *explícitas* cuando son formalizadas institucionalmente; y las *implícitas* cuando hay ausencia de dicha formalización, pero que están dadas desde la práctica».<sup>105</sup>

En lo que se refiere al Ecuador, de manera general y siguiendo la clasificación realizada por Mármora, se podría decir que las políticas migratorias adoptadas por Ecuador encajan dentro de la modalidad de políticas explícitas y coyunturales, en especial en el caso de inmigración.

Son políticas explícitas, en tanto han sido institucionalizadas a través de distintos instrumentos jurídicos y coyunturales en la medida que la política migratoria se ha caracterizado por responder a la coyuntura del momento y a la presión que han ejercido las distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema. E incluso se podría decir que también son programáticas porque responden a un proyecto político.

Es necesario que las políticas migratorias aborden el hecho migratorio en toda su complejidad y se caractericen por ser integrales: es decir aborden las diferentes manifestaciones de la movilidad humana, busquen un tratamiento equilibrado y coherente entre ellas. Y que además tomen en cuenta en su análisis todo el proceso migratorio: la decisión, viaje, escalas, llegada, integración/convivencia, situación de los países de salida, de tránsito y de destino, de los actores e instituciones relacionados y las características de los grupos poblacionales que migran, entre otros.

104. Gardenia Chávez y Zaida Betancourt, *Presencia y percepciones de extranjeros/as en el Distrito Metropolitano de Quito y políticas de inmigración*, Quito, Alcaldía Metropolitana de Quito / Ayuntamiento de Granada, 2007, p. 21.

105. G. Chávez, *Derechos humanos y políticas migratorias...*, p. 48.

Hay que reconocer que ha existido una evolución en el tema de políticas migratorias, aunque se observa todavía un mayor compromiso con la emigración y refugio.

## POLÍTICAS PARA LA INMIGRACIÓN COLOMBIANA Y REPERCUSIONES PARA LOS DERECHOS HUMANOS

En el país, respecto a políticas para la inmigración colombiana estas se han caracterizado por ser políticas restrictivas.<sup>106</sup> Entre ellas se puede mencionar las siguientes: la exigencia de pasado judicial para el ingreso de población colombiana (1 de mayo de 2004); implementación de controles laborales a extranjeros (1 de mayo de 2004); procesos de exclusión, detención y deportación por parte de autoridades de Policía y elevación del valor de las tasas de servicios para otorgamiento de visas de inmigrantes (2005).

Las únicas políticas de garantía dictadas son:<sup>107</sup> el acceso a la atención de salud para personas refugiadas; acceso al derechos a la educación de los hijos/as de refugiados, solicitantes de refugio; acceso al servicio de maternidad gratuita para las mujeres extranjeras en general y procesos de regularización laboral con muy bajo nivel de cobertura y combinados con procesos de control, reducción del costo de visas de amparo y el registro ampliado.

En lo que concierne al gobierno de Correa, durante los años estudiados de su mandato, se han implementado varias políticas en materia migratoria. Entre estas políticas podemos mencionar: el incremento del control en las zonas fronterizas del norte y del sur; mayor inversión en el tema de seguridad; control de la criminalidad mediante el establecimiento de los estados de excepción, así como también la reducción de los costos de las visas, particularmente, de las visas de reunificación familiar; capacitación en derechos humanos a miembros de la Policía y el establecimiento del Registro Ampliado.<sup>108</sup>

Para quienes trabajan en el tema, «una política positiva que la ha venido haciendo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en conjunto con el Ministerio de Gobierno ha sido plantear una formación en derechos humanos

106. Coalición para el seguimiento y difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos, de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, *Informe sombra al I Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008, p. 158.

107. *Ibid.*

108. Estas políticas fueron señaladas por los diferentes entrevistados y entrevistadas.

a intendentes de Policía con la finalidad de que no incurran en procesos de deportación ilegales o ilegítimas». <sup>109</sup>

No obstante hay que señalar que en la adopción de estas políticas han jugado un papel importante la concepción que se tiene de la inmigración, las percepciones del inmigrante, los imaginarios construidos frente al inmigrante colombiano, la vinculación de la inmigración con el incremento de los índices delictivos y las relaciones diplomáticas y políticas tensas entre Colombia y Ecuador.

Además, se observa que las políticas implementadas a partir de los hechos suscitados en Angostura y de la posterior ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia, se han caracterizado por ser de carácter restrictivo y responder a viejos enfoques de seguridad ciudadana, que regían en la década de los 70. «Existe, además una presión por una lógica de seguridad, también de control social. Y de la seguridad ciudadana, entendida como la lucha contra la criminalidad, a través de operativos militares, policiales y el establecimiento de estados de excepción, como los que vivimos hoy». <sup>110</sup>

Otro factor importante en la implementación de políticas de inmigración para población colombiana «es la presión cultural, la ética social, que es construida de manera deformada. Si uno pregunta, en la calle, en la plaza, en el parque, le van a decir que están de acuerdo con las medidas adoptadas. Y si uno va y les pregunta quiénes son los responsables, pues los colombianos [...] Esto también tiene que ver para que se tomen ciertas políticas». <sup>111</sup>

Se puede evidenciar que en materia de política de inmigración, ha primado la tendencia de adoptar políticas restrictivas que implícitamente tienden a responsabilizar a la población colombiana del incremento de los índices de violencia en la zona de frontera y con ello se coadyuva en la vulneración de derechos de esta población.

## **Instrumentos jurídicos**

### ***Decretos ejecutivos***

En cuanto a DE en materia de política migratoria adoptados durante el período de análisis se puede mencionar el DE 1471, <sup>112</sup> mediante el cual se implementa la exigencia del pasado judicial apostillado para los y las ciudada-

109. Entrevista citada a P. Benalcázar.

110. *Ibid.*

111. *Ibid.*

112. DE 1471, citado.

nas de nacionalidad colombiana que quieran ingresar al país. Y por otro lado, el establecimiento del RA como política pública.

El pasado judicial fue implementado en el país el 1 de mayo de 2004,<sup>113</sup> como requisito para el ingreso de personas colombianas. Esta medida estuvo vigente hasta el 1 de junio de 2008, fecha en la que el presidente Correa decidió eliminarla en virtud del principio de libre circulación de las personas y con el fin de facilitar e impulsar el comercio y el turismo con Colombia. No obstante, el gobierno ecuatoriano amparado en criterios de seguridad nacional y el aumento de actos delictivos, meses después mediante DE 1471, restablece dicha medida añadiendo el apostillamiento.

Este Decreto fue modificado el 17 de enero de 2009 a través del DE 1522,<sup>114</sup> excluyendo de la presentación de dicho documento a los menores de edad, a los refugiados que han sido reconocidos legalmente, a los tripulantes de aeronaves, a autoridades gubernamentales, funcionarios diplomáticos y a miembros de organismos internacionales.

El restablecimiento de esta medida provocó una serie de reacciones y cuestionamientos por parte de organismos nacionales e internacionales. El ex Defensor del Pueblo del Ecuador, Fernando Gutiérrez, pidió al presidente que deje sin efecto este Decreto, en cuanto vulnera normas contempladas tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias. Lastimosamente su petición no fue aceptada.

En el ámbito internacional, la Comisión Andina de Juristas (CAJ), mediante un comunicado, solicitó al gobierno la rectificación de la adopción de esta medida en tanto vulnera el principio de integración andina.

Finalmente, esta medida fue eliminada por el actual gobierno, así el presidente Correa en uno de sus pronunciamientos anunció que a partir del 9 de diciembre de 2012 ya no se requerirá el pasado judicial como requisito para el ingreso de población colombiana a nuestro país. En ese sentido, la población colombiana podrá viajar al Ecuador solo con su cédula de ciudadanía o con el pasaporte vigente.

Esta decisión fue acogida con beneplácito por distintas instancias y organizaciones que trabajan el tema, así por ejemplo el Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Adalid Contreras, saludó la decisión

113. El pasado judicial surgió de la declaración conjunta de los presidentes Álvaro Uribe de Colombia y Lucio Gutiérrez del Ecuador, suscrita el 17 de marzo de 2004.

114. DE 1522, publicado en el RO, No. 565, de 19 de enero de 2009.



ecuatoriana de eliminar ese requisito para los colombianos y dijo que de esta forma «se consolida el libre tránsito de las personas que rige en territorio».<sup>115</sup>

La eliminación de este requisito constituye un avance en lo que concierne al ejercicio del derecho a la libre movilidad, la no discriminación por aspectos como el pasado judicial y la no criminalización de la migración que como vimos anteriormente generaba serias vulneraciones a los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

Respecto al refugio, el gobierno, en mayo de 2008 adoptó la Política del Ecuador en materia de refugio, en el marco de la cual, contando con el apoyo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se asumió la implementación del mecanismo de protección de refugiados denominado «Registro Ampliado».

El Registro Ampliado es «una herramienta práctica, basada en la determinación grupal de la condición de refugiados, que tiene varios precedentes a nivel nacional».<sup>116</sup> Este proceso arrancó en su primera fase en septiembre de 2008 en las provincias ubicadas en la frontera norte como son: Sucumbíos, Orellana y Esmeraldas. En julio de 2009, en conjunto con el ACNUR, se da inicio a la segunda fase del programa de RA de refugiados colombianos en el país.

A fin de sustentar la implementación del RA, en el año 2009 el gobierno modifica el DE 3301, en lo que atañe al reconocimiento de la condición de refugiado mediante DE 1635.<sup>117</sup>

Mediante este Decreto se establece que la Dirección General de Refugiados del MRECI al recibir solicitudes de refugio manifiestamente infundadas podrá declarar su inadmisión motivada a trámite, vulnerando con ello varios derechos, especialmente del debido proceso.

Este Decreto no se ajusta a los estándares internacionales establecidos en materia de derecho de los refugiados, ya que en el mismo no existe claridad en cuanto a los parámetros bajo los cuales se determina que una solicitud es manifiestamente infundada o abusiva.

Además, el art. 3 de este Decreto, no contempla el derecho de las personas a la defensa, establecido en el art. 76 de la Constitución ecuatoriana. Asimismo, el art. 4 vulnera el principio de progresividad y no regresividad

115. El Espectador, «Santos celebra que colombianos puedan viajar a Ecuador sin el pasado judicial», 15 de diciembre de 2012, en *El Espectador*, <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-392635-santos-celbra-colombianos-puedan-viajar-ecuador-sin-el-pasado-j>>. Consultado el 26 de abril de 2013.

116. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Seguridad, *Política del Ecuador en materia de refugio*, Quito, MRECI, 2008, p. 37.

117. DE 1635, publicado en el RO, No. 567, de 7 de abril de 2009.

de derechos, principio reconocido en el art. 11 de nuestra Constitución. Estas modificaciones son seriamente cuestionadas en tanto vulneran algunas normas constitucionales y restringen el derecho al refugio.

En este punto, es importante señalar que el decreto 1635 fue derogado y sustituido en el año 2012 por el Decreto Ejecutivo 1182,<sup>118</sup> mismo que genera serias preocupaciones en las organizaciones que trabajan el tema de refugio. Toda vez que su promulgación constituye una regresión en materia de protección de derechos de la población refugiada.

En tanto en este decreto se restringe la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena reconocida en el DE 1635, y con ello contradice lo establecido en la Constitución ecuatoriana (art. 11, num. 8) en lo que se refiere a la prohibición de regresión en el reconocimiento y ejercicio de derechos.

De igual forma, los plazos establecidos en el mismo no responden a estándares internacionales ni tampoco al contexto y a la realidad que enfrentan las personas en necesidad de protección internacional en nuestro país, entre otros.

Los aspectos antes señalados dificultan los procedimientos de la condición de refugiado/a y ponen en peligro el principio de no devolución por cuanto los tiempos establecidos para solicitar refugio, para apelar resoluciones, etc., no son razonables para el efecto tomando en consideración que una importante población refugiada se encuentran asentados en lugares alejados.

### ***Acuerdos ministeriales***

En materia de educación, se han dado significativos avances respecto a la garantía del derecho a la educación para población inmigrante, sin ningún tipo de discriminación. El entonces ministro de Educación, Raúl Vallejo Corral, expidió el AM 337 en septiembre de 2008.

Mediante este acuerdo, se expide el reglamento sustitutivo al AM 455, de 21 de septiembre de 2006, que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros que requieren atención prioritaria por su condición migratoria.

La implementación de este acuerdo constituye un avance, aunque, en lo que respecta a su aplicación, todavía enfrenta una serie de trabas; básicamente debido al desconocimiento por parte de algunas autoridades educativas respecto al alcance de este acuerdo, las percepciones y estereotipos que manejan. Factores que han posibilitado que, en la práctica, aún muchos niños y jóvenes en edad escolar queden al margen del sistema educativo formal ecuatoriano.

118. DE 1182, publicado en el RO, No. 727, de 19 de junio de 2012.

## PLANES Y PROGRAMAS

El gobierno del presidente Correa en los años estudiados ha implementado algunas políticas de migración, entre las cuales podemos citar: el Plan Nacional de Política Exterior 2007-2010, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2008, Plan Ecuador.

### **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en coordinación con los equipos técnicos de los distintos ministerios y secretarías de Estado. A través de este Plan, se busca concretar las revoluciones establecidas en la propuesta del Plan de Gobierno.

El Plan recupera una visión de desarrollo, se basa en un enfoque de derechos humanos y propone una nueva lógica de planificación, basado en el Plan plurianual planteado por el gobierno.

Respecto al tema de movilidad humana, en materia de emigración, por ejemplo, como política 5.3 se plantea coadyuvar a la promoción y protección de los derechos de los ecuatorianos en el exterior. Entre sus estrategias se menciona: el desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos migrantes sin discriminación alguna, mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos que han migrado, etcétera.

En la política 5.7, se contempla propiciar sanciones a la delincuencia transnacional organizada y entre sus estrategias se establece por ejemplo: la defensa en los foros subregionales, regionales y universales la no criminalización de la emigración o la consideración de flujos migratorios como amenaza.

Referente a inmigración, específicamente en cuanto a los desplazados por el conflicto interno, se establece como uno de sus objetivos plantear un enfoque alternativo al que ha privilegiado la criminalización de la migración.

El Plan Nacional de Desarrollo va definiendo los lineamientos de la actuación pública del gobierno en materia de desarrollo nacional hasta 2011. Además, privilegia el tratamiento de la emigración y solo visualiza el refugio.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración**

En el año 2007, el MRECI elabora el Plan Nacional de Política Exterior 2007-2010. Este Plan adoptó los objetivos y ejes de trabajo establecidos en el Plan Nacional de Política Exterior (Planex de 2006) y, en ese sentido, su accionar se inscribe en los lineamientos establecidos en el Planex. Para la

construcción de este Plan, se desarrollaron foros de discusión con la sociedad civil, lo cual permitió que se den importantes avances en materia de refugio.

Este Plan en materia de educación cuenta con un plan plurianual, en el cual se contempla desarrollar campañas en los colegios de provincias fronterizas, orientadas a disminuir la discriminación en contra de las personas refugiadas. Entre sus metas tiene establecido: fortalecer el sistema de reconocimiento de la condición de persona refugiada y garantizar una mayor presencia estatal para el reconocimiento y la defensa de los derechos de las personas refugiadas en el territorio ecuatoriano; implementar la normativa y promover la integración social, productiva y cultural de las personas refugiadas en Ecuador e involucrar a las entidades públicas nacionales y a los gobiernos seccionales para la dotación, protección y promoción de los derechos de las personas refugiadas.<sup>119</sup>

Además, el Planex en uno de sus capítulos contempla elementos específicos relacionados con Colombia, aunque cabe señalar que se centra en el tema del refugio y no se plantea como una política que dé un tratamiento integral a la migración.

En 2008, en materia de refugio, el gobierno presentó la Política Nacional de Refugio. Cabe señalar que dicha Política fue elaborada por el Grupo Promotor<sup>120</sup> y además contó con el apoyo de ACNUR.

Esta instancia de articulación intergubernamental, se constituyó con el objetivo de coordinar acciones y esfuerzos para la creación de políticas de migración y refugio. Además, se caracterizó por el trabajo colectivo, lamentablemente, solo funcionó para esta actividad y posteriormente se desarticuló. Aspecto que refleja la falta de consistencia de las políticas, al igual que la necesidad de incorporar un trabajo interinstitucional en el diseño, elaboración e implementación de la política migratoria.

La Política Nacional de Refugio tiene por objetivo garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y a la promoción y defensa de los derechos fundamentales de todas las personas sin excepción.

Entre sus principios se puede citar los siguientes: enfoque de responsabilidad compartida; cumplimiento de los compromisos adquiridos con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004; el humanismo y la solidaridad; el respeto al

119. G. Benavides y G. Chávez, *op. cit.*, p. 222.

120. El Grupo Promotor fue conformado el 7 de febrero de 2008 y estuvo integrado por varios ministerios: Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Ministerio de Defensa; SENAMI y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.

principio de no discriminación y adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia; garantizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales por parte de las personas refugiadas y encontrar soluciones duraderas a su problemática y la comprensión integral del fenómeno migratorio.

### **Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)**

En 2007, el presidente Correa, a través de la SENAMI, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010,<sup>121</sup> como política de Estado y se plantea como eje central de su accionar la consideración de que no existen seres humanos ilegales y el reconocimiento del derecho a migrar.

El Plan se basa en cinco principios éticos, entre los que se reconoce la no existencia de seres humanos ilegales; el aporte que hacen los migrantes al desarrollo económico y social de nuestro país; la igualdad de derechos para los ecuatorianos emigrantes, así como para los inmigrantes que residen en nuestro país; diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas migratorias sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre los diferentes actores del hecho migratorio, y finalmente el principio de reciprocidad basado en la normativa internacional.

El objetivo principal del plan es impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todos los ecuatorianos. Además, contempla siete programas, que se caracterizan por centrar su accionar en la promoción y defensa de los emigrantes ecuatorianos en el exterior y sus familias, por estar creados específicamente para la población ecuatoriana y lo dicen explícitamente. Por demás está decir que ninguno contempla el tema de la inmigración y, en ese sentido, no se mencionan las acciones que se tienen contempladas realizar a fin de beneficiar a la población migrante que vive en el país.<sup>122</sup>

Otro de los planes implementados –en el período que abarca este estudio– en materia migratoria, es el Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sosteni-

121. Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, presentado oficialmente el 18 de diciembre de 2007.

122. Entre estos programas podemos citar los siguientes: Programa de dignificación del proceso migratorio, Programa Bienvenido(a) a Casa, Programa de atención al migrante y a su familia, Programa de recuperación del sentido de pertenencia a la nación y fomento a la cultura, Programa de incentivos para la inversión «El Cucayo», Programa para la promoción de la interculturalidad y construcción de ciudadanía universal, Programa de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, DE 2181, publicado en el RO, No. 435, de 11 de enero de 2007.

ble de emigrantes ecuatorianos «Bienvenid@ a casa», 2008, que forma parte del Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.

Este Plan se centra en la persona y sus derechos: a regresar a su tierra y a su gente, tiene como propósito estimular la permanencia de los ecuatorianos en el país; así como construir las condiciones que hagan posible su retorno.

## **Plan Ecuador**

En 2007, el primer mandatario implementa el Plan Ecuador.<sup>123</sup> Creado específicamente para atender a las necesidades de la frontera norte del Ecuador, y surge en respuesta a los efectos producidos por el conflicto interno que vive Colombia. El Plan Ecuador se centra en el ser humano y en sus necesidades, incluye un enfoque de seguridad humana y tiene como objetivos consolidar la paz y el desarrollo en la zona fronteriza con Colombia.

Además, el primer mandatario mediante DE 565,<sup>124</sup> crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador como unidad dependiente de la SENPLADES. Mediante DE 906,<sup>125</sup> reforma el DE 565 y establece que la Secretaría Técnica del Plan Ecuador estará adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa y que tendrá a su cargo la ejecución del Plan Ecuador. Además, podrá ejecutar planes, proyectos y programas en la Frontera Norte.

Analizadas las políticas públicas de inmigración, es importante hacer un balance de las mismas a fin de identificar sus principales aportes y limitaciones, y sus implicancias en materia de derechos humanos.

Hay que destacar que, pese a que el Ecuador cuenta con una nueva Constitución que aborda a la movilidad humana en su integralidad, todavía persisten una serie de incoherencias y contradicciones en materia de políticas públicas de inmigración.

Haciendo un balance en torno a las políticas adoptadas, se constata que el actual gobierno en los años objeto de este estudio se ha caracterizado por desplegar un mayor accionar en materia de emigración. Aspecto que se evidencia en el número de decretos, acuerdos ministeriales, planes y programas implementados en esta área. En materia de inmigración la respuesta ha girado entre una política de regularización, desde un enfoque selectivo, y una política de control de los flujos migratorios.

En materia de inmigración se ha hecho poco en comparación a las necesidades de protección que demanda la población inmigrante en nuestro país. Además, las políticas de inmigración implementadas por el gobierno de Co-

123. El Plan Ecuador es implementado como Política de Estado, 24 de abril de 2007.

124. Ya citado.

125. DE 906, publicado en el RO, No. 275, de 16 de febrero de 2008.

rea, se han caracterizado por centrarse en el refugio, la regularización laboral y la implementación de medidas de control de flujos migratorios, especialmente de población colombiana.

De lo que se desprende de las entrevistas realizadas a distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, el mayor aporte del gobierno de Correa ha sido la voluntad política y la apertura para abordar, al menos en el discurso, la movilidad humana como un derecho y desde un enfoque integral, aunque se reconoce que se ha centrado en la emigración. Además, se rescata la importancia de la inserción del tema de movilidad en varios de los articulados de la Constitución.

Respecto a política pública en materia de refugio, uno de los principales aportes identificados es la implementación del RA en la zona de frontera norte. La adopción de esta medida es considerada como positiva, en tanto posibilita la regularización de la población colombiana refugiada que vive en el país; así como también permite reconocer que existe una población con necesidades que requieren ser atendidas. Quienes están vinculados con la temática de la migración consideran que: «El Registro Ampliado ha abierto un abanico de concienciación dentro de la institucionalidad pública, sobre la atención a los inmigrantes. De mirarlos no como extranjeros sino como habitantes de la comunidad, de hacer procesos de integración, aunque no se han dado políticas concretas sobre la temática».<sup>126</sup>

Desde las instancias estatales, se rescata como un aporte en materia de política de inmigración la voluntad del gobierno por regularizar la situación de la población migrante que vive en el país. Uno de sus funcionarios señala:

En materia de movilidad humana, se ha priorizado la regularización tanto de ecuatorianos en el exterior, como de extranjeros aquí. De extranjeros, por ejemplo se puede mencionar el tema del Estatuto Migratorio Permanente del Ecuador y Perú, en el cual se contempla la regularización de los trabajadores peruanos. Igualmente, se han suscrito acuerdos con Bolivia en materia migratoria y consular. Con Colombia existe un Estatuto Migratorio ecuatoriano colombiano, que ha sido suscrito por los países, pero que no entra en vigencia todavía.<sup>127</sup>

Si bien el gobierno ha enfatizado en el tema de regularización y eso es positivo, no obstante, se ha avanzado poco respecto al ejercicio pleno de derechos humanos de la población inmigrante que se encuentra en nuestro país, aspecto que constituye una limitante en política migratoria. Desde la sociedad

126. Entrevista citada a P. Araujo.

127. Entrevista efectuada por la autora a José Antonio Carranza, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Quito, 18 de octubre de 2009.

civil se plantea que respecto a la inmigración: «Se evidencia una ausencia de políticas de inmigración en el marco de la integración. Estas políticas tienen que ver más con el ejercicio no solo de los derechos civiles, sino con los derechos económicos, sociales y culturales. Aún hay problemas en la realización de estos derechos».<sup>128</sup>

Una de las principales limitantes en materia de política pública es la falta de coherencia entre lo que se plantea en el discurso y lo que se implementa como política. Así, por ejemplo, por un lado, contamos con un marco normativo que se fundamenta en el respeto irrestricto a los derechos humanos y, por otro, se adoptan medidas que en muchos casos coadyuvan en la vulneración de derechos de la población inmigrante.

De lo que se desprende de las entrevistas realizadas, se puede decir que la inexistencia de una política de migración coherente con el marco constitucional e internacional de protección de derechos humanos; así como la ausencia de un trabajo integral respecto a la elaboración, diseño e implementación de políticas de inmigración, constituyen las principales limitantes en esta materia. Quienes trabajan en el tema han señalado que:

No tenemos al momento una legislación sobre movilidad integral, y menos una legislación sobre inmigrantes. No hay una legislación en que aparezca el tema de inmigrantes y extranjería moderna que respete los derechos humanos. Tenemos una legislación que data de los 70, construida en una época de la mayor lógica de seguridad, de gobiernos de facto. En una época que es represiva, discriminatoria, de absoluto control y no de proyección y promoción de derechos.<sup>129</sup>

También, desde las instituciones estatales, se reconoce la falta de concordancia del marco normativo con el actual contexto. En uno de los pronunciamientos se menciona que:

La normativa ecuatoriana en materia de extranjería, de inmigración es muy antigua, es una legislación anacrónica, que no está acorde con la Constitución. Por tanto, lo que se ha hecho es trabajar en este proyecto de Ley de Movilidad Humana y de Extranjería. Esto es prioritario para conseguir garantizar los derechos establecidos en la Constitución a favor de los extranjeros.<sup>130</sup>

Otra limitación es que las políticas migratorias existentes aún no llegan a ser políticas de Estado. La política migratoria ecuatoriana se ha caracteriza-

128. Entrevista citada a P. Benalcázar.

129. *Ibid.*

130. Entrevista citada a J. Carranza.



do por dar respuestas coyunturales, atender situaciones emergentes, realizar acciones de intervención humanitaria y enmarcarse en una lógica de seguridad.

No obstante, no se puede negar que durante este gobierno han existido algunas iniciativas en materia de política de inmigración, se han dado significativos cambios en el marco normativo y se ha fortalecido la institucionalidad en materia de movilidad. Muchos de estos progresos han sido fruto de la demanda e incidencia política de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, en las distintas instancias del Estado.

Estas políticas, se han caracterizado por evidenciar avances y retrocesos a la vez, en tanto al mismo tiempo que se coadyuva en el ejercicio de derechos, como el derecho al refugio, también se adoptan medidas que vulneran derechos.

Por otro lado, la implementación del RA ha tenido implicancias positivas en el ejercicio y goce de los derechos para la población colombiana, en tanto permite la regularización de las personas en situación de refugio y posibilita el reconocimiento del derecho al refugio, contemplado en el art. 41 de la Constitución del Ecuador. También coadyuva en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, este avance se ve restringido con la emisión del DE 1635, actualmente sustituido por el DE 1182, que como vimos anteriormente atenta contra algunos principios constitucionales como el principio de no devolución, el principio de progresividad y regresividad entre otros.

Por otra parte, el proceso de RA a fin de regularizar a más personas en situación de refugio, debería ampliarse a todo el país, tomando en consideración que la población colombiana ya no solo se concentra en la zona de frontera.

Es importante que se implementen otros mecanismos de regularización migratoria, por cuanto no toda la población colombiana que se encuentra en nuestro país está en situación de refugio. Existen otros sectores poblacionales, que viven en contextos distintos, que tienen diferentes necesidades y que requieren de una protección efectiva por parte del Estado ecuatoriano.

En este marco, haciendo un balance de las acciones y propuestas de la política migratoria planteadas, por este gobierno durante los años estudiados, se evidencia que las mismas no se ven reflejadas en las acciones gubernamentales, en los programas ni en la política pública migratoria que se aplica en nuestro país. Al contrario, en algunos casos son contrapuestas y se caracterizan por violentar los derechos y principios reconocidos en nuestra Constitución y en el marco normativo de protección internacional de derechos humanos.

Las políticas migratorias implementadas, en este período de análisis, se han distinguido por ser reactivas y dar respuestas diferenciales. Respecto a la inmigración colombiana se han centrado en la regularización de los refugia-

dos. A esto, se suma la dificultad de distinción de la condición migratoria de la población colombiana que vive en el país.

Estos elementos han coadyuvado a que el ejercicio de derechos humanos por parte de la población colombiana quede circunscrito a factores como: los cambios que se den en las relaciones diplomáticas y políticas entre el Ecuador y Colombia, las percepciones que se tengan de la inmigración colombiana y la lógica de seguridad.

## DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES FRENTE A LA INMIGRACIÓN

Como se señaló, una de las limitantes de las políticas de inmigración es precisamente el contar con leyes secundarias que no responden a la situación actual que experimenta la movilidad en el país. Ante esto, se torna fundamental realizar una reforma integral de la legislación secundaria, así como contar con una Ley integral de movilidad humana.

En este contexto surgen varios desafíos y recomendaciones frente a la inmigración desde distintas instancias estatales y organizaciones que trabajan el tema de movilidad.

Respecto a proyecciones, el Servicio Jesuita Refugiados y Migrantes apuesta porque se dé una mayor visibilización de las problemáticas que causan las condiciones externas y que seguirán afectando a la movilidad humana. Continuar haciendo conciencia social para que la migración se constituya en un derecho, así como presionar para que se construya una institucionalidad pública que esté en capacidad de responder a los distintos hechos migratorios que experimenta el país.<sup>131</sup>

Desde la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana se plantea: continuar con el seguimiento a la aplicación del AM 337 en el sistema educativo, incidir en la construcción de una Ley o Código integral de Movilidad Humana, incidir para que el gobierno aplique la Convención de los Trabajadores Migratorios y sus Familias. En materia de refugio, acompañar el proceso de RA y dar seguimiento a ese proceso para que más personas puedan regularizar su situación.<sup>132</sup>

La Federación Nacional de Refugiados en el Ecuador mencionó entre sus proyecciones: traer la voz de los sin voz, aportar para que se vaya consolidando a nivel nacional lo que está escrito en la ley y emprender un proceso de

131. Entrevista citada a P. Araujo.

132. Entrevista citada a J. Ferreira.

exigibilidad para que se garanticen los derechos fundamentales a la población colombiana.<sup>133</sup>

Para la Fundación Esperanza, es importante construir un sistema de indicadores sobre las políticas públicas de inmigración y hacer incidencia política para que se incluya un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.<sup>134</sup>

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ha destacado que se continuará trabajando en las líneas de acción de protección constitucional, en la promoción de la elaboración de una legislación secundaria acorde a los estándares de derechos humanos y en el fortalecimiento de procesos de capacitación a los funcionarios públicos en materia de derechos humanos.<sup>135</sup>

Por otro lado, desde las instituciones del Estado se indicó que se tienen contemplado realizar actividades orientadas a fortalecer las acciones que se vienen desplegando en materia de movilidad humana, al igual que actividades relacionadas con la inmigración; robustecer las relaciones bilaterales, y establecer acuerdos migratorios con los países receptores de inmigración. Desde la SENAMI por ejemplo se plantea entre sus proyecciones: «Generar un plan integral de migración y derechos humanos. Seguir, fortaleciendo el tema de la emigración e ir articulando el tema de la inmigración [...] Insertar el tema migratorio en UNASUR, es otra de nuestras apuestas. Y seguir posicionando la campaña «Todos somos migrantes».<sup>136</sup>

La Subsecretaría de Asuntos Consulares y Cuentas Migratorias del MRECI señaló entre sus proyecciones: la capacitación a funcionarios del servicio exterior en materia de movilidad humana, fortalecimiento de su participación en los distintos foros internacionales a fin de promover y defender los derechos de las personas migrantes, y rechazar las políticas migratorias que criminalicen el hecho migratorio.<sup>137</sup>

En este marco, Ecuador estableció el Estatuto Migratorio Permanente ecuatoriano-peruano y el Estatuto Migratorio Permanente con Colombia. A través de la implementación de estos Estatutos se busca facilitar la permanencia de las personas en los países antes mencionados, así como fortalecer la integración. En igual sentido, se han realizado capacitaciones a funcionarios de la Cancillería en materia de refugio.

En cuanto a recomendaciones, las distintas organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado han coincidido en plantear la necesidad

133. Entrevista efectuada por la autora a Orlando Valencia, presidente encargado de la Federación Nacional de Refugiados en el Ecuador, Quito, 5 de octubre de 2009.

134. Entrevista citada a P. Pazmiño.

135. Entrevista citada a P. Benalcázar.

136. Entrevista citada a I. Granda.

137. Entrevista citada a J. Carranza.

de implementar un Código o Ley integral de movilidad humana, modificar la legislación secundaria y derogar el pasado judicial.

En materia de integración, se recomienda implementar una política social que integre a la población extranjera al sistema social del Ecuador, a fin de lograr una integración real de la población migrante y coadyuvar en la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales para esta población.

Algunas organizaciones de la sociedad civil plantean la necesidad de: «empezar hablar de la integración, de cómo vamos a tener acceso a salud, a la educación, a una vivienda digna y de eso nadie habla. [...] Necesitamos que se nos vayan otorgando esas garantías, a los derechos fundamentales a nuestra gente».<sup>138</sup>

Respecto a políticas de regularización, se propone profundizar en el proceso del RA y extenderlo al resto del país en vista de que la población en situación de refugio ya no solo se concentra en la zona de frontera. También se plantea la necesidad de implementar otro tipo de regularización para la población migrante colombiana que no se encuentra en situación de refugio.

Se recomienda al gobierno que mantenga coherencia entre el discurso y la práctica, así como también que deje de poner paralelamente el tema de la seguridad con la inmigración colombiana. Quienes trabajan en el tema expresan que: «Ser coherentes implica asumir los principios, reglas y normas constitucionales como un punto de partida para la definición de políticas públicas. Es asumir una discusión social y política con actores institucionales»<sup>139</sup>

En esta misma línea, desde las instancias estatales se recomienda:

Poner en práctica lo que se establece en la Constitución, sobre todo eliminar el enfoque de seguridad que todavía se mantiene en ciertos estamentos y ciertas instituciones del Estado competentes en la materia. Trabajar de manera conjunta con el resto de instituciones, para que las políticas en materia migratoria estén acordes con la Constitución y garanticen los derechos de los extranjeros en Ecuador.<sup>140</sup>

Es indispensable que la política migratoria responda a las nuevas realidades y contextos que vive el país en materia migratoria, a fin de garantizar el ejercicio y goce de los derechos a las personas que se encuentran en situación de movilidad independientemente de su condición migratoria.

Además, es importante trabajar en proyectos de convivencia entre las dos poblaciones y en la elaboración de indicadores que den cuenta de la situación que vive la población colombiana en nuestro país. Y sobre la base de esta

138. Entrevista citada a O. Valencia.

139. Entrevista citada a P. Benalcázar.

140. Entrevista citada a J. Carranza.

información trabajar en la elaboración, diseño e implementación de políticas de inmigración, pero desde un enfoque de derechos humanos.

Un enfoque de derechos humanos que como lo plantea Víctor Abramovich<sup>141</sup> debe caracterizarse por basarse en los principios de inclusión, igualdad y no discriminación; el de participación y el de rendición de cuentas y responsabilidad.

El principio de inclusión, igualdad y no discriminación implica demandar a los Estados la adopción de medidas afirmativas que garanticen la inclusión y protección efectiva de grupos prioritarios de atención. En lo que respecta a los distintos hechos migratorios, estos grupos podrían estar constituidos por: refugiados; niños, niñas y adolescentes, migrantes en situación irregular, etcétera.

En tanto, el principio de participación plantea la necesidad de la participación directa de los actores de la movilidad humana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas migratorias. Es decir, en la construcción de las políticas migratorias deberían estar inmersos los emigrantes, los inmigrantes, los refugiados, los apátridas, los migrantes económicos, los migrantes irregulares, los desplazados, por mencionar algunos actores.

Finalmente, el principio de rendición de cuentas no solo se remite a la creación de instituciones que vigilen la transparencia de los procesos, sino sobre todo exige consolidar mecanismos de exigibilidad. Esto implica en materia de política migratoria, un diálogo permanente y un trabajo colectivo entre el Estado, las organizaciones sociales ecuatorianas y organizaciones de las distintas nacionalidades que se encuentren en nuestro país, y los actores involucrados en la temática. Implica además crear espacios de discusión y análisis de los avances, límites, retos de las políticas migratorias.

En ese sentido, este enfoque, siguiendo a Abramovich permite traspasar la concepción de los derechos humanos como un derecho que establece límites a los abusos del poder y considerarlo como un derecho que puede coadyuvar en la construcción de políticas encaminadas a eliminar los obstáculos sociales o económicos que impidan, limiten o vulneren derechos.

La implementación de un enfoque de derechos en las políticas de inmigración, permitirá mirar a las personas en situación de movilidad como sujetos de derechos con capacidad de acción, y más no como sujetos con necesidades que requieren ser satisfechas, o como objetos de atención, control, restricción.

Además, este enfoque al tener como guía al marco normativo internacional de protección de derechos humanos, posibilita reconocer que el derecho

141. Víctor Abramovich, «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias políticas de desarrollo», en *Revista CEPAL*, No. 88, Santiago, CEPAL, 2006, p. 40.

soberano de los Estados de regular sus fronteras está limitado, por esta normativa y por los principios constitucionales internos de cada país.

Por tanto, las políticas públicas de movilidad humana, construidas desde el enfoque de derechos, deben responder a contextos específicos y a su vez coadyuvar en la generación de acciones positivas encaminadas a enfrentar los problemas estructurales desde los cuales se violan y vulneran derechos.

En síntesis, un enfoque de derechos implica saber que soy sujeto de derechos, que soy causante de una acción social, que formo parte de un tejido social. Implica aceptar que tengo derechos y que los otros también los tienen.



# Conclusiones

El presente análisis devela contradicciones y paradojas respecto a la movilidad humana y, particularmente, en lo que concierne a la inmigración. Así, por un lado, se evidencia avances importantes en materia normativa a raíz de la Constitución de 2008 en la cual en varios de sus articulados se reconocen los derechos de las personas en movilidad y se fortalece la institucionalidad en materia migratoria y, por otro, se visibiliza la falta de una política de inmigración integral que responda a los distintos contextos de movilidad que experimenta la población inmigrante que vive en nuestro país.

De este modo, si bien se evidencia un significativo avance constitucional en materia migratoria y un compromiso del actual gobierno con la temática de movilidad humana, no podemos dejar de señalar que se ha otorgado una mayor primacía a la emigración sobre la inmigración y se han implementado acciones que limitan el ejercicio de estos derechos.

En este marco, la respuesta del gobierno del presidente Correa ha girado entre el control de flujos migratorios, especialmente población colombiana, las respuestas diferenciales y la regularización de la población refugiada. En igual sentido, se han implementado políticas de regularización desde un enfoque selectivo y políticas de control de flujos migratorios enmarcadas en criterios de seguridad interna.

Estas medidas han reforzado la idea de defensa de la soberanía nacional, seguridad e integridad territorial y la vinculación de la inmigración colombiana con el incremento de los índices de violencia e inseguridad, etc., transformando a la inmigración colombiana en un problema de seguridad. Y dejando con ello de lado el problema central como es la falta de políticas migratorias coherentes con la normativa de derechos humanos.

En esta misma línea habría que señalar que el discurso del gobierno del presidente Correa ha variado a lo largo de los años estudiados y se ha caracterizado por ser diferencial respecto a los distintos procesos migratorios que experimenta el país. Frente a la emigración, el discurso se centra en el respeto irrestricto a los derechos de los emigrantes ecuatorianos en el exterior. Respecto a la inmigración, prima un discurso diferencial para la población inmigrante dependiendo de la nacionalidad que se posea.



Desde el discurso de seguridad basado en criterios como el aumento de la violencia e inseguridad y la presencia de grupos ilegales armados en las zonas fronterizas se ha justificado el reforzamiento de la presencia militar en las zonas de frontera, el incremento de controles de flujos migratorios, una mayor inversión en seguridad y la primacía de la seguridad del Estado frente a la seguridad de todas las personas.

Respecto a la inmigración colombiana, cabe señalar que se ha dado respuestas parciales a estos flujos migratorios y se ha centrado en la regularización a la población en situación de refugio, dejando con ello por fuera a una importante población migrante colombiana que requiere de protección. Asimismo, ha coadyuvado a que mucha gente que no está en situación de refugio opte por esta alternativa, en tanto constituye el único mecanismo para regularizar su situación en el país.

Además, se han distinguido por adoptar medidas que restringen el ejercicio de los derechos de esta población, vulnerando con ello los principios que sustentan todo Estado constitucional y de derechos, entre los cuales se encuentra el garantizar y promover los derechos humanos, respetando el derecho a la igualdad y no discriminación.

En igual sentido, si bien se dan avances significativos en lo que concierne al reconocimiento del derecho al refugio en el marco constitucional ecuatoriano y la posición del gobierno se ha caracterizado por su humanitarismo y apertura. No obstante, estos avances se ven limitados con la implementación de medidas como el DE 1182.

En la adopción de estas medidas ha jugado un papel importante la concepción que se tiene de la inmigración, las percepciones del inmigrante, los imaginarios contruidos frente al inmigrante colombiano, la vinculación de la inmigración con el incremento de los índices delictivos y las relaciones diplomáticas y políticas tensas entre Colombia y Ecuador. De este modo, las políticas migratorias ecuatorianas se han caracterizado por responder a la coyuntura del momento e incluso se podría decir por responder a un proyecto político.

Pero, no podemos desconocer la existencia de una evolución en el tema de políticas migratorias, como por ejemplo la eliminación de la solicitud de pasado judicial para el ingreso a población colombiana y la eliminación del requisito de la autorización provisional de trabajo para refugiados, aunque se observa todavía un mayor compromiso con la emigración.

De igual forma, si bien se evidencian significativos avances respecto al ejercicio del derecho al refugio y el derecho a la educación sin discriminación alguna, no podemos dejar de señalar que todavía predominan las medidas de corte restrictivo y de control para población inmigrante en situación irregular.

En la práctica, en lo que concierne a la población inmigrante que vive en el país, se ha hecho poco en materia de política pública en comparación a las necesidades de protección que experimenta esta población.

A modo de colofón, podemos señalar que el incremento de la presencia de población colombiana en nuestro país ha develado contradicciones en el ámbito normativo y de políticas migratorias, así como también deja al descubierto la tensión existente entre aceptar la migración como un derecho y por ende mirar a los individuos que la ejercen como sujetos de derecho y la necesidad de los Estados de regular los flujos migratorios, precautelando el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren bajo su territorio, independientemente de su condición migratoria.

En sí el incremento de flujos migratorios de población colombiana coloca en el tapete de discusión la falta de coherencia entre lo establecido en el marco constitucional y las políticas implementadas, así como la ausencia de un trabajo integral en la elaboración, diseño e implementación de políticas de inmigración, que se integren a una política integral de movilidad humana bajo un enfoque de derechos humanos. Al igual que la urgencia de contar con una Ley integral de movilidad que contemple los distintos aspectos que configuran el hecho migratorio.



# Bibliografía

- Abramovich, Víctor, «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias políticas de desarrollo», en *CEPAL*, No. 88, Santiago, CEPAL, p. 35-50, 2006.
- Benhabib, Seyla, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa, 2005.
- Benavides, Gina, y Gardenia Chávez, *Población colombiana en el Ecuador. Aportes para su comprensión*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Abya-Yala, 2009.
- Camacho, Gloria, *Mujeres al borde, Refugiadas colombianas en el Ecuador*, Quito, UNIFEM, 2005.
- Caná, Ricardo, «La política migrante se estanca en el retorno», 6 de junio de 2008, en <<http://alainet.org/active/24525&lang=es>>. Consultado el 20 de febrero de 2008.
- Castles, Stephen, «Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 156, <<http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesig-spa.html>>. Consultado el 3 de septiembre de 2009.
- Chávez, Gardenia, «Derechos humanos y políticas migratorias: El caso del flujo migratorio del Ecuador hacia España, 1998-2005», tesis para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Políticas Culturales, por la UASB, Quito, 2006.
- «Derechos humanos, migración y políticas migratorias en un contexto globalizado», en *Aportes Andinos: revista electrónica del Programa Andino de Derechos Humanos*, No. 19, Quito, UASB-E, <<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/actualidad/gchavez.htm>>. Consultado el 19 de diciembre de 2008.
- Chávez, Gardenia, y Zaida Betancourt, *Presencia y percepciones de extranjeros/as en el Distrito Metropolitano de Quito y políticas de inmigración*, Quito, Alcaldía Metropolitana de Quito / Ayuntamiento de Granada, 2007.
- Coalición por las Migraciones y el Refugio, *Informe sombra al I Informe del Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2008.
- De Lucas, Francisco Javier, «Inmigración, ciudadanía, derechos: el paradigma de la exclusión», en María Eugenia Rodríguez Palop y Andrés Tornos, edit., *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, p. 13-38, 2000.
- Duchastel, Jules, «La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas», en María Susana Bo-

- netto y María Teresa Piñero, coord., *Ciudadanía y costos sociales. Los nuevos marcos de regulación*, Madrid, Dykinson, p. 29-47, 2004.
- Ferrajoli, Luigi, «Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global», en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, comp., *Estado constitucional y globalización*, México DF, Porrúa, p. 313-324, 2001.
- Forero, Oscar, *En pos de morada, módulo formativo para fomentar la reflexión y la acción propositiva en movilidad humana y derechos humanos*, Quito, PADH-UASB-E / Fundación Esperanza / Dirección Metropolitana de Inclusión Social-MDMQ, 2008.
- Guerrero, Patricio, *Corazonar, una antropología comprometida con la vida*, Paraguay, Fondec, 2007.
- Ibarra, Esteban, «Inmigración y derechos humanos», en Francisco Checa, Juan Checa y Ángeles Arjona, edit., *Inmigración y derechos humanos. La integración como participación social*, Barcelona, Icaria, p. 47-56, 2004.
- INEC, «VI Censo de población y vivienda, 2001», en *INEC*, <[http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basededatos/cen\\_pob\\_nac\\_2001](http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basededatos/cen_pob_nac_2001)>. Consultado el 12 de febrero de 2008.
- Kymlicka, Will, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Paidós, p. 99-128, 2003.
- Kowii, Ariruma, «Barbarie, civilizaciones e interculturalidad», en Catherine Walsh, edit., *Pensamiento crítico y matriz (de) colonial*, Quito, UASB-E / Abya-Yala, p. 277-296, 2005.
- Malgesini, Graciela, y Carlos Jiménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata, 2000.
- Mármora, Lelio, «Las políticas de migraciones internacionales: elementos para su definición», en *Revista del Centro de Información sobre Migraciones en América Latina*, vol. 5, No. 7, abril, Santiago, CIM, 1987.
- Martínez de Pisón José, «El poder del Estado y los derechos humanos en el escenario de la globalización», en *Anuario de Filosofía del derecho*, t. XVII, Madrid, Universidad de la Rioja, p. 75-98, 2000.
- «La (no) política de inmigración y el Estado de derecho», en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, No. 10/2004, <<http://www.uv.es/CEDF/I.S.S.N.1138-9877>>. Consultado el 7 de septiembre de 2009.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Hacia una política de seguridad interna y externa*, Quito, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Seguridad, *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Seguridad, Soberanía, Democracia y Política Exterior del Ecuador*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008.
- Salgado, Judith, «Discriminación, racismo y xenofobia» en Programa Andino de Derechos Humanos, edit., *Globalización, migración y derechos humanos*, Quito, UASB-E / Abya-Yala, p. 1-8, 2004.
- Sami, Nair, y Juan Goytisolo, *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*, Madrid, Aguilar, 2000.

Santos, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA, 1998.

Zapata, Ricardo, «Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía», en José Martínez y Joaquín Giró, edit., *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Logroño, Universidad de la Rioja, p. 113-127, 2003.

### **Instrumentos internacionales**

Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptada por el Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 26 de julio de 2002.

Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrada en Cartagena, Colombia del 19 al 22 de noviembre de 1984. Declaración firmada el 22 de noviembre de 1984.

Naciones Unidas, Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

### **Normativa jurídica**

Acuerdo Ministerial 455, de 21 de septiembre de 2006.

Acuerdo Ministerial 337, de 26 de septiembre de 2008.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Decreto Ejecutivo (DE) 2181, publicado en el RO No. 435, de 11 de enero de 2007.

DE 150, publicado en el RO No. 39, de 12 de marzo de 2007.

DE 317, publicado en el RO No. 90, de 23 de mayo de 2007.

DE 565, publicado en el RO No. 158, de 29 de agosto de 2007.

DE 802, publicado en el RO No. 242, de 29 de diciembre de 2007.

DE 869, publicado en el RO No. 242, de 29 de diciembre de 2007.

DE 906, publicado en el RO No. 275, de 16 de febrero de 2008.

DE 980, publicado en el RO No. 311, de 08 de abril de 2008.

DE 994, publicado en el RO No. 315, de 14 de abril de 2008.

DE 1253, publicado en el RO No. 407, de 20 agosto de 2008.

DE 1397, publicado en el RO No. 457, de 30 de octubre de 2008.

DE 1418, publicado en el RO No. 467, de 14 de noviembre de 2008.  
 DE 1471, publicado en el RO No. 490, de 17 de diciembre de 2008.  
 DE 1475, publicado en el RO No. 493, de 22 de diciembre de 2008.  
 DE 1522, publicado en el RO No. 509, de 19 de enero de 2009.  
 DE 1635, publicado en el RO No. 565, de 7 de abril de 2009.  
 DE 1664, publicado en el RO No. 573, de 20 de abril de 2009.  
 DE 1768, publicado en el RO No. 613, de 16 de junio de 2009.  
 DE 2181, publicado en el RO No. 435, de 11 de enero de 2007.  
 DE 1182, publicado en el RO No. 727, de 19 de junio de 2012.

### Documentos de política pública

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Plan Nacional de Política Exterior del Ecuador 2007-2010.  
 ——— Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito, 2008.  
 Plan Ecuador, 2007.  
 Secretaría Nacional de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.  
 ——— Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007.

### Intervenciones oficiales

Declaraciones de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Isabel Salvador, sobre la reunión del Consejo Permanente de la OEA, Washington, 5 de marzo de 2008, en <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuacol14.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.  
 Declaración del ministro de Gobierno y Policía, Fernando Bustamante, en diálogo con representantes de la prensa extranjera acreditada en Ecuador, Quito, 22 de enero de 2009, en <<http://www.mingobierno.gov.ec/transcripciones/transcripción008.html>>. Consultado el 17 de agosto de 2009.  
 Discurso de posesión del presidente Rafael Correa, Quito, 15 de enero de 2007, en <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=135&e=91132>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.  
 Discurso del candidato a la presidencia de la República del Ecuador, Rafael Correa, durante la presentación de la política de migración, Quito, 9 de octubre de 2006, en *Rafael Correa Blog*, <<http://www.rafaelcorrea.com/docs/Propuesta-para-los-emigrantes-ecuatorianos>>. Consultado el 27 de agosto de 2009.  
 Discurso del candidato a la presidencia Rafael Correa en Santo Domingo, en <[http://www.rafaelcorrea.com/la\\_noticia/531/Rafael%20Correa:%20%20E2%80%9CEstar%20C3%ADamos%20en%20la%20segunda%20vuelta%20si%20hoy%20fue%20ran%20las%20elecciones%20E2%80%9D](http://www.rafaelcorrea.com/la_noticia/531/Rafael%20Correa:%20%20E2%80%9CEstar%20C3%ADamos%20en%20la%20segunda%20vuelta%20si%20hoy%20fue%20ran%20las%20elecciones%20E2%80%9D)>. Consultado el 31 de agosto de 2009.  
 Discurso del presidente Rafael Correa ante el Consejo Permanente de la ONU, 5 de junio de 2008, en <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuacol10.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.  
 Discurso del presidente Rafael Correa con relación a la agresión colombiana, Quito, 3 de marzo de 2008, en <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuacol13.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.

- Discurso del presidente Rafael Correa durante la Sesión Solemne realizada por los 128 años de provincialización del Carchi, Tulcán, 19 de noviembre de 2008, en <[http://dignidadbolivariana.blogspot.com/2008\\_11\\_01\\_archive.html](http://dignidadbolivariana.blogspot.com/2008_11_01_archive.html)>. Consultado el 27 de agosto de 2009.
- Discurso del presidente Rafael Correa en Cuenca durante el acto de entrega de armamento para el Comando Provincial de Policía del Azuay, Cuenca, 27 de febrero de 2009, en <[http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=647:presidente-correa-reconoce-signos-positivos-por-parte-de-colombia-pero-cree-que-aun-falta-mucho-para-reanudar-relaciones-diplomaticas-con-ese-pais&catid=2:politica](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=647:presidente-correa-reconoce-signos-positivos-por-parte-de-colombia-pero-cree-que-aun-falta-mucho-para-reanudar-relaciones-diplomaticas-con-ese-pais&catid=2:politica)>. Consultado el 7 de julio de 2009.
- Discurso del presidente Rafael Correa en la ceremonia militar de conmemoración del Octogésimo Octavo Aniversario de creación de la Aviación Militar Ecuatoriana, en Fernanda Gómez, «Correa insistió en posibles restricciones para el ingreso de colombianos», Quito, 27 de octubre de 2008, <[http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/4/ir\\_a politica/article//correa-reitera-restricciones-para-colombianos-que-ingresen-al-ecuador.html?](http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-politica-ecuador0/noticias-politica-ecuador/browse/4/ir_a politica/article//correa-reitera-restricciones-para-colombianos-que-ingresen-al-ecuador.html?)>. Consultado el 27 de agosto de 2009.
- Discurso del presidente Rafael Correa en la XX Cumbre del Grupo de Río, Santo Domingo, 12 de junio de 2009, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <<http://www.presidencia.gov.ec/docs/Discurso20CumbreRio.pdf>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Discurso del presidente Rafael Correa sobre los objetivos del milenio ante la Asamblea General de la ONU, Quito, 28 de septiembre de 2007, <<http://www.alterinfos.org/spip.php?article1703>>. Consultado el 31 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Defensa, Lorena Escudero, respecto a la agenda de seguridad de EEUU, 21 de agosto de 2007, en <[http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/ecuador\\_agenda\\_seguridad\\_eeuu\\_terrorismo\\_inmigracion\\_pi\\_210807.html](http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/ecuador_agenda_seguridad_eeuu_terrorismo_inmigracion_pi_210807.html)>. Consultado el 31 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa, durante la III Conferencia Italia-América Latina, Quito, 18 de octubre de 2007, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2007/octubre/bol906.htm>>. Consultado el 13 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa, durante la reunión con la Directora General Adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Quito, 13 de marzo de 2007, en <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/marzo2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Fernanda Espinosa, durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, Quito, 6 de agosto de 2007, en <[http://200.4.48.33/mujeres/menu\\_superior/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/3\\_d\\_h\\_mujeres/11a/3.PDF](http://200.4.48.33/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/11a/3.PDF)>. Consultado el 13 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, María Isabel Salvador, en la XXXVIII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Medellín, 2 de junio de 2008, en <<http://www.mmrree>



- gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\_exterior/junio2008.htm». Consultado el 11 de agosto de 2009.
- Intervención de la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, María Isabel Salvador, en la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Medellín, 3 de junio de 2008, en <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/discursos/discurso\\_canc\\_medellin.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/discursos/discurso_canc_medellin.htm)>. Consultado el 13 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Defensa, Javier Ponce, en el Consejo de Defensa Suramericano, Santiago, 10 de marzo de 2009, en <[http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?com\\_content&view=article&id=893:ministro-de-defensa-aboga-por-la-defensa-de-la-soberania-ante-el-consejo-de-defensa-suramericano&catid=1:actualidad](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?com_content&view=article&id=893:ministro-de-defensa-aboga-por-la-defensa-de-la-soberania-ante-el-consejo-de-defensa-suramericano&catid=1:actualidad)>. Consultado el 7 de julio de 2009.
- Intervención del ministro de Defensa, Wellington Sandoval, durante la reunión del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), Quito, 3 de marzo de 2008, en <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecucol12.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Justicia del Ecuador, Gustavo Jalkh, en el Segmento de Alto Nivel del Consejo de Derechos Humanos, s.c., 4 de marzo de 2008, en <<http://www.2.ohch.org/englishodies/hrcoural/7session/hls/Ecuador>>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Fander Falconí, ante el Movimiento de Países No Alineados, La Habana, 29 de abril de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, Fander Falconí, durante el III Encuentro de Embajadores de España en América Latina, Quito, 26 de enero de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, Fander Falconí, en el Seminario latinoamericano Seguridad ciudadana en zonas de frontera, Quito, 9 de marzo de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador, Fander Falconí, en la Trigésima Séptima Cumbre de presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, Asunción, 24 de julio de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador, Fander Falconí, en la XV Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno del Movimiento de Países No Alineados, Sharm El Sheik, 16 de julio de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.
- Intervención del ministro de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador, Fander Falconí, en la XXXIX Asamblea General de la OEA, s./I., 2 de junio de 2009, en <<http://www.mmrree.gov.ec/2009/discursos.asp>>. Consultado el 6 de agosto de 2009.

- Intervención del presidente Correa ante la Comisión Legislativa de la Asamblea Nacional en el segundo año de gobierno, Quito, 15 de enero de 2009, en <<http://www.presidencia.gov.ec/docs/Discurso20CumbreRio.pdf>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
- Intervención de la secretaria nacional del Migrante, Lorena Escudero, durante su gira por Europa, «La Ministra ecuatoriana del Migrante apuesta por el Pasaporte Universal», Madrid, 12 de septiembre de 2008, en <<http://www.adn.es/politica/20070912/NWS-0987-ecuador-migraciones-pasaporte.html>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
- Intervención de la secretaria nacional del Migrante, Lorena Escudero, durante el Primer Foro Andino de Migraciones, Quito, 5 de septiembre de 2008, en <[http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG\\_FAM\\_I\\_ACTA.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG_FAM_I_ACTA.doc)>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
- Intervención de la secretaria nacional del Migrante, Lorena Escudero, durante el Primer Foro Andino de Migraciones, Madrid, 12 de septiembre de 2008 en el III Foro Social de las Migraciones, <<http://www.adn.es/politica/20080912/NWS-0987-ecuador-migraciones-pasaporte.html>>. Consultado el 27 de agosto de 2009.
- Intervención del presidente de la República, Rafael Correa, durante la posesión oficial del nuevo Alto Mando de la Policía Nacional, realizado en la Escuela Superior de Pusuquí, Quito, 11 de junio de 2009, en <[http://www.eltelegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2009/06/11/Correa\\_3A00-2200\\_Fondos-de-inteligencia-eran-suministrados-por-potencias-extranjeras\\_2200.aspx](http://www.eltelegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2009/06/11/Correa_3A00-2200_Fondos-de-inteligencia-eran-suministrados-por-potencias-extranjeras_2200.aspx)>. Consultado el 6 de octubre de 2009.
- Intervención del presidente de la República en la presentación del Plan Ecuador, 24 de abril de 2007, en <<http://www.presidencia.gov.ec/docs>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Intervención del presidente Rafael Correa en el Centésimo Octogésimo Séptimo (187) Aniversario de la Batalla de Pichincha, Quito, 24 de mayo de 2009, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <<http://www.presidencia.gov.ec/pdf/BATALLAPICHINCHA.2009.pdf>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
- Intervención del presidente Rafael Correa en la Conferencia sobre Crisis Financiera y su impacto en el Desarrollo Mundial en la ONU, Nueva York, 25 de junio de 2009, en *Redes Cristianas*, <<http://www.redescristianas.net/2009/06/30/intervencion-del-presidente-de-ecuador-en-la-asamblea-general-de-la-onu-sobre-la-crisis-economica/>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Intervención del Presidente Rafael Correa en la entrega de armas en el Comando Provincial de Manabí, Portoviejo, 12 de marzo de 2009, en <<http://www.presidencia.gov.ec/pdf/>>. Consultado el 25 de agosto de 2009.
- Intervención del presidente Rafael Correa en la V Cumbre de Las Américas Puerto España, Trinidad y Tobago, Puerto Príncipe, 18 de abril de 2009, en <[http://www.presidencia.gob.ni/index.php?option=com\\_content&view=article&id=203:v-cumbre-de-las-americas-puerto-espana-trinidad-y-tobago&catid=60:abril-2009&Itemid=54](http://www.presidencia.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=203:v-cumbre-de-las-americas-puerto-espana-trinidad-y-tobago&catid=60:abril-2009&Itemid=54)>. Consultado el 20 de agosto de 2009.

## Boletines de prensa

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, «Canciller María Fernanda Espinosa propone una visión humana del fenómeno migratorio», Boletín de Prensa No. 194, de 13 de marzo de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/marzo2007.html>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Cancillería coordina solución a dificultades en el proceso de regularización de ciudadanos peruanos», Boletín de Prensa No. 704, de 29 de agosto de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/agosto2007.html>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Concluye Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo», Boletín de Prensa No. 542, de 11 de julio de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/julio2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Consultas nacionales para el fortalecimiento de la protección de los refugiados en el Ecuador», Boletín de Prensa No. 467, 4 de julio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/julio2008.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/julio2008.htm)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Ecuador presentó en Madrid su Plan de Retorno para los migrantes», Boletín de Prensa No. 049, 29 de enero de 2008, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2008/enero/bol053.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Ecuador reelegido al Comité Ejecutivo de la Organización Internacional para la Migración», Boletín de Prensa No. 1063, 30 de noviembre de 2007, en *MRECI*, <<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/noviembre2007.htm>>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «La canciller María Isabel Salvador informa sobre las acciones emprendidas por el gobierno nacional para resguardar sus fronteras y desarrollar proyectos sociales», Boletín de Prensa No. 370, 2 de junio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/junio2008.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio2008.htm)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

—— «Eliminación de visas de turismo para ingresar al Ecuador», Boletín de Prensa No. 398, 11 de junio de 2008, en *MRECI*, <[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol\\_exterior/junio2008.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/junio2008.htm)>. Consultado el 11 de agosto de 2009.

## Artículos de prensa

CAREI, «Presidente Correa defiende Proyecto de Ley de Seguridad Pública», en *CAREI*, Narrañal, 11 de junio de 2009, <<http://careitv.blogspot.com/2009/06/presidente-correa-defiende-proyecto-de.html>>. Consultado el 6 de octubre de 2009.

EFE, «Aprueban en Ecuador la ley de Seguridad Pública que crea la Secretaría de Inteligencia», en *Soitu.es*, Madrid, 25 de julio de 2009, en <[http://www.soitu.es/soitu/2009/07/25/info/1248488931\\_939646.html](http://www.soitu.es/soitu/2009/07/25/info/1248488931_939646.html)>. Consultado el 6 de octubre de 2009.

- El Ciudadano, «Ecuador mantiene una política responsable en materia de refugio», en *El Ciudadano*, Quito, 22 de abril de 2009, <[http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1873:ecuador-mantiene-una-politica-responsable-en-materia-de-refugio&catid=2:politica](http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1873:ecuador-mantiene-una-politica-responsable-en-materia-de-refugio&catid=2:politica)>. Consultado el 17 de octubre de 2009.
- El Clarín, «Entrevista del Ministro de Defensa del Ecuador Wellington Sandoval», en *El Clarín*, Bogotá, 27 de marzo de 2008, <<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/paz/ecuacol16.html>>. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- El Comercio, «Ecuador volvió a exigir el pasado judicial Ecuador restablece el pasado judicial para ingreso de colombianos», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 12 de diciembre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «80% de habitantes en frontera norte es de nacionalidad colombiana», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 11 de marzo de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- ElDiario, «Ejecutivo envía Ley de Seguridad Pública», en *ElDiario*, Portoviejo, 3 de junio de 2009, <<http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/120949-ejecutivo-envia-ley-de-seguridad-publica/>>. Consultado el 6 de octubre de 2009.
- El Telégrafo, «Colombia destaca las excepciones a nuevo requisito para ingresar a Ecuador», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 21 de enero de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «El pasado judicial requisito para que ciudadanos colombianos ingresen al Ecuador», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 12 de diciembre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «Endurecen los requisitos para ingresar a Ecuador», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 21 de enero de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «Hijos de refugiados acceden a educación», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 18 de octubre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- El Tiempo, «Ecuador advierte a Colombia de regulación migratoria», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 28 de octubre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «Ecuador controlará ingreso de extranjeros mediante registro de huellas», *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 28 de octubre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- El Universo, «Ecuador aumentará militares en frontera con Colombia», en *El Universo*, Guayaquil, 5 de marzo de 2009, <<http://www.eluniverso.com/2009/03/06/1/1355>>

- /72C58F9704EB4330BCB32CBB05BF1FCD.html». Consultado el 14 de septiembre de 2009.
- «Ecuador controlará frontera con Colombia con dos radares chinos», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 13 de julio de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- «Se inicia segunda fase para otorgar la visa de refugiados», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 21 de julio de 2009, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- Migrantes, «Ecuador: restablecerán exigencia de pasado judicial a colombianos para ingresar al país», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 25 de noviembre de 2008, <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- Vanguardia Liberal, «Ecuador evalúa restablecer el requisito para ingreso de colombianos», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 26 de noviembre de 2008, en <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- El País, «El gobierno ecuatoriano pidió a la ONU recursos para atender a los refugiados nacionales», en *Observatorio de Migraciones, Fundación Esperanza*, 1 de julio de 2009, en <[http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6552&Itemid=380](http://www.observatoriodemigraciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6552&Itemid=380)>. Consultado el 17 de agosto de 2009.
- El Espectador, «Santos celebra que colombianos puedan viajar a Ecuador sin el pasado judicial», 15 de diciembre de 2012, en <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-392635-santos-celbra-colombianos-puedan-viajar-ecuador-sin-el-pasado-j>>. Consultado el 26 de abril de 2013.

### Entrevistas realizadas por la autora

- Araujo, Pablo, coordinador de Incidencia Política, Servicio Jesuita Refugiados y Migrantes, Quito, 6 de octubre de 2009.
- Benalcázar, Patricio, adjunto segundo encargado y comisionado de Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo del Ecuador, Quito 7 de octubre de 2009.
- Carranza, José Antonio, jefe de despacho de la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Cuentas Migratorias, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Quito, 18 de octubre de 2009.
- Granda, Iván, subsecretario de Política Migratoria Internacional, Secretaría Nacional del Migrante, Quito, 20 de octubre de 2009.
- Ferreira, Jeannette, directora de Pastoral de Movilidad Humana, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito 6 de octubre de 2009.
- Pazmiño, Patricia, directora de la Fundación Esperanza, Quito, 8 de octubre de 2009.
- Valencia, Orlando, presidente encargado de la Federación Nacional de Refugiados en el Ecuador, Quito, 5 de octubre de 2009.

## ANEXOS

## 1. Discursos oficiales y boletines del MRECI. Período 2007-2009

Temas	2007				2008				2009			
	D. O.	B. MRECI	Total	%	D. O.	B. MRECI	Total	%	D. O.	B. MRECI	Total	%
Migración	0	4	4	21	0	2	2	7	0	0	0	0
Revolución ciudadana	1	0	1	5	1	0	1	4	7	0	7	19
Crisis conflicto con Colombia Angostura	1	0	1	5	9	2	11	41	3	2	5	14
Regularización laboral y migratoria de peruanos	0	4	4	21	0	0	0	0	0	0	0	0
Control fronterizo y restricción del flujo migratorio	0	0	0	0	0	3	3	11	0	2	2	5
Política migratoria	4	2	6	32	3	2	5	19	2	0	2	5
Rechazo a la Directiva de Retorno y Ley de seguridad	0	0	0	0	0	1	1	4	0	4	4	11
Refugio	0	0	0	0	0	3	3	11	2	2	4	11
Seguridad	2	0	2	11	1	0	1	4	4	0	4	11
Remesas	0	1	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Integración	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6	16
Desarrollo	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	8
Total	8	11	19	100	14	13	27	100	27	10	37	100

DO: Discursos Oficiales

B MRECI: Boletines del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

## 2. Decretos y acuerdos ministeriales

<i>Temas</i>	<i>Años</i>				
	<i>2007</i>		<i>2008</i>		<i>2009</i>
	<i>DE</i>	<i>AM</i>	<i>DE</i>	<i>AM</i>	<i>DE</i>
Emigración y garantía de derechos	3	0	4	1	0
Inmigración, seguridad y control	3	1	4	0	2
Refugio, protección humanitaria				1	2
Total	4	1	8	2	4

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.



# Últimos títulos de la Serie Magíster

## Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 123** Daniel Achá, EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: clave jurídica de la integración
- 124** Gabriela Valdivieso, LA TASA, UN TRIBUTO QUE HA SIDO DENATURALIZADO EN ECUADOR
- 125** Francisco Ortiz, ¿ANTICIPARSE A QUÉ?: la estrategia de seguridad de los Estados Unidos
- 126** Pablo Larreátegui Plaza, ENTRE LA MEMORIA Y EL OLVIDO: posmodernidad y literatura en dos autores latinoamericanos
- 127** Juan Francisco Terán Sunca, LA TRANSMISIÓN DEL RIESGO EN LA COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS
- 128** Gabriela Michelena, FRANCISCO GRANIZO, POETA DE LOS DESENCUENTROS
- 129** Denisse Rodríguez, LA BANCA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: ¿es posible su reformulación?
- 130** Andrés Luna Montalvo, ÍDOLOS DEPORTIVOS Y FANS EN INTERNET
- 131** Daniel Gudiño Pérez, LA CONSTRUCCIÓN DE UN TANGRAM POLÍTICO: Ecuador y la lista negra del GAFI
- 132** Melissa Núñez Pacheco, LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS: LA MERCADERÍA. Controversias y soluciones
- 133** Guillermo Cordero, LA NOVELA POLICIAL EN ECUADOR
- 134** Gustavo Medinaceli, LA APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN
- 135** Gonzalo Ordóñez, LA NARRATIVA DEL AMOR Y LA INTIMIDAD EN UNA SERIE DE TELEVISIÓN
- 136** Rodrigo Silva Tapia, EL MODELO NEOLIBERAL Y EL SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL EN ECUADOR
- 137** Rocío Nasimba Loachamín, LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA: entre el deber ser y el ser

El ser humano se caracteriza por ser una especie migratoria, no tiene raíces sino pies, y en ese sentido, la movilidad es inherente al ser humano. Dentro de este contexto, los inmigrantes son invisibles o simple estadística en nuestra cotidianidad. Para otros, sencillamente no existen; pero, a pesar de esas múltiples formas de negación y exclusión, nadie ha podido dejar de mirarlos... aunque se los vea como extraños, intrusos e, incluso, como los nuevos enemigos, estableciéndose de este modo distintas maneras de encontrarse con el otro y con la diferencia.

Este trabajo académico presenta algunas reflexiones sobre la posición ideológico-política que se desprende del discurso del gobierno de Rafael Correa frente a la migración colombiana en Ecuador, durante el período 2007-2009.

A partir del análisis documental de las políticas de inmigración, los decretos y comunicados de la Función Ejecutiva, la autora identifica el peso que le otorga el actual gobierno a la emigración, la inmigración y el refugio; los factores que han incidido en la implementación de políticas públicas de inmigración, y los aportes y límites de las políticas respecto de los derechos humanos de la población colombiana inmigrante en Ecuador.



*Rocío Nasimba Loachamín (Quito, 1978) es Licenciada en Comunicación Social (2002) por la Universidad Central del Ecuador, Quito; Especialista en Derechos Humanos (2007) y Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, con mención en Políticas Públicas (2010), por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E). Ha sido ayudante de investigación en el estudio «Población colombiana en el Ecuador. Aportes para su comprensión», ejecutado por la UASB-E y la Consejería de Proyectos (2007); y asistente académica del proyecto «Niñez, migración y derechos humanos», de la UASB-E y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (2008). Trabaja en la Coordinación Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas, de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.*

ISBN: 978-9978-84-676-6



9789978846766