

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



CUERPO DE CURSANTES

**VIII Curso Superior de Seguridad Nacional y
Desarrollo**

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LA INMIGRACION EXTERNA Y LA LEGISLACION ECUATORIANA
CRNEL. DE POLICIA DE E.M., DR. EDISON GARCES.

1.980

LA INMIGRACION EXTERNA Y LA LEGISLACION ECUATORIANA

I

LA INMIGRACION

A. SINTESIS HISTORICA DEL MOVIMIENTO MIGRATORIO EN AMERICA

1. Primeros Inmigrantes a América

- a) Grupo Asiático
- b) Grupo Australiano
- c) Grupo Melanésico.

2. Epoca Preincásica.

3. El Incario.

4. La Colonia .

5. Epoca Contemporánea.

B. EL FENOMENO MIGRATORIO

1. Integración de Inmigrantes

- a) Caracteres generales
- b) Factores de la Integración del Inmigrante

2. Inmigración y Desarrollo.

3. Motivos para Emigrar.

C. MIGRACION ESPONTANEAS

1. Aspectos Generales del Problema.

2. Los indocumentados en países americanos.

D. MIGRACION PLANIFICADA

1. Conveniencias de este tipo de inmigración.

2. La inmigración como medio para obtener personal calificado.
3. Racionalización de recursos humanos para el desarrollo.
4. Papel del Comité Intergubernamental para Migraciones Europeas.

E. CORRIENTES INMIGRATORIAS CONTEMPORANEAS AL ECUADOR

1. Antecedentes.
2. Inmigración planificada al Ecuador.
3. Inmigración espontánea
 - a) Los indocumentados
 - b) La inmigración espontánea y su incidencia en la seguridad nacional.
4. El papel de la Policía Nacional en la migración del país.

II

ASPECTOS JURIDICOS DE LA INMIGRACION

- A. ANTECEDENTES JURIDICOS
- B. LA LEGISLACION ECUATORIANA EN EL FENOMENO MIGRATORIO
 1. Breve análisis histórico.
 2. Leyes, Reglamentos y Convenios vigentes
 - a) Clasificación.
 - b) Análisis sucinto de su contenido.

III

CONCLUSIONES

PROLOGO

El tema "LA INMIGRACION EXTERNA Y LA LEGISLACION ECUATORIANA" - que me fuera asignado por la Dirección del Instituto de Altos Estudios Nacionales, para realizar el estudio e investigaciones, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes dentro de la vida socio-económica de los pueblos. En el Ecuador muy poco se ha escrito sobre el fenómeno migratorio, lo que dificulta el conocimiento claro de su historia y evolución. Me satisface sobre manera el haber aprovechado esta magnífica oportunidad para adentrarme en un mayor conocimiento - de este aspecto de trascendencia en la vida social de los pueblos; para reproducir en este trabajo algunas notas importantes respecto a la migración en general y a la del Ecuador en particular, e insentivar - el análisis de los factores positivos sobre la conveniencia de una inmigración selectiva que cuadyuve en el esfuerzo del desarrollo económico y social del país.

GENERALIDADES

Aunque la migración ha desempeñado un papel central en la historia de la civilización y en el desarrollo de las naciones y de los continentes, la atención que se ha prestado a la dinámica sociopsicológica del proceso de migración y reasentamiento ha sido relativamente escasa. Tradicionalmente la migración internacional se ha dividido en transplante voluntario o planificado, por una parte, y migración involuntaria o forzada (refugiados, personas desplazadas y trabajadores forzosos) por otra. Sin embargo la migración voluntaria no siempre es estrictamente voluntaria, efectivamente a veces es difícil determinar si una persona emigra por su propia voluntad o simplemente ante el temor de una persecución que puede o no materializarse. Psicológicamente un migrante voluntario puede ser tan refugiado como un migrante involuntario.

En nuestros días tanto la migración interna como la migración internacional, están estrechamente relacionadas con la circulación de personal calificado. No obstante si los individuos fueran tan materialistas y avariciosos, como algunos lo declaran, el mundo y especialmente Europa se encontrará en una situación completamente lamentable. Afortunadamente eso no es cierto en el caso de muchas personas. Las quejas de numerosas asociaciones profesionales acerca de la falta de oportunidades y de compensación adecuada en muchos países provienen, en su mayor parte, de un verdadero sentimiento de inseguridad. Demasiadas veces la reacción de los profesionales ante ese sentimiento ha sido la decisión de emigrar. Pero está claramente demostrado que los

distintos aspectos sociales y especialmente sociológicos, hacen de esa decisión y no sólo en el caso de los profesionales un proceso más complejo de lo que podrían indicar algunas de las quejas que se oyen contra la insatisfactoria situación en que esas personas se encuentran en sus países de origen.

La idea dominante sobre la movilidad geográfica internacional y nacional es la de los cambios sociales básicos. En general, es bastante fácil hablar de la migración y de los métodos más adecuados para evaluarla, lo difícil es determinar su motivación, estudiar el problema de la integración de los migrantes en nuevas comunidades y la relación entre los tipos de movimiento y los cambios económicos. La mayor parte de las críticas que se han hecho y se siguen haciendo en las publicaciones consagradas a la migración se refieren a la falta de estudio sobre la motivación de los migrantes y la función social de las migraciones. De hecho la migración es un proceso social mucho más complicado de lo que generalmente se cree.

Muy pocos de los estudios consagrados a los aspectos sociales, económicos o de otra índole de las migraciones, se refieren a los migrantes que vuelven a sus países de origen. El estudio de los aspectos sociales, sociológicos, etc., de la reinmigración ha de basarse siempre en un análisis cuantitativo y demográfico de la repatriación. La decisión de reinmigrar depende de la situación del mercado de trabajo del país de origen. Es una decisión sobre la que puede volverse teniendo siempre en cuenta la posibilidad de obtener un empleo en el

país de inmigración. En los estudios sobre aspectos sociales y económicos de la migración internacional, hasta ahora se ha prestado escasa atención a los efectos que produce el retorno de los emigrantes en sus países de origen. Es cada vez más evidente que está aumentando el número de migrantes temporales, especialmente en la Europa Central y Occidental. Estos migrantes pasan una parte de sus vidas en el extranjero, regresan a sus países de origen y a veces vuelven a marcharse a otro país de inmigración.

Un examen de las estadísticas recientes sobre la situación en Europa, demuestra que la migración es masa que actualmente se está produciendo entre los países de la Europa Meridional, Septentrional y Occidental, es decir, entre España, Portugal, Italia, Grecia, Turquía, e incluso ciertos países del sur del Mediterráneo, como Argelia, Marruecos, etc., por una parte, y Suiza, la República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Reino Unido y los países escandinavos por otra, puede compararse con las grandes migraciones a ultramar antes de 1914.

El fenómeno migratorio merece un examen completo en el que conviene combinar los conocimientos técnicos y analíticos con los resultados de la experiencia práctica. En todo caso un examen de las ganancias y pérdidas que reporta la migración neta pone de relieve dos factores que nos permiten pensar que la migración continuará en el futuro: primero la atracción de las oportunidades profesionales que ofrece el nivel económico más elevado de los países industrializados; y -

segundo, las grandes facilidades de transporte y comunicación que -
existe en el mundo en que vivimos.

A. SINTESIS HISTORICA DEL MOVIMIENTO INMIGRATORIO EN AMERICA.

1. Primeros Inmigrantes a América.

Ante todo es preciso aclarar un aspecto importante respecto a este tema y es que quienes han escrito la historia de su país no han tocado el aspecto de las migraciones. En el Ecuador, muy pocos escritores y estudiosos de los problemas de migración han aportado su valioso contingente con un análisis histórico del fenómeno migratorio. El Doctor Edmundo Pérez Guerrero en su tesis doctoral sobre "La Colonización e Inmigración en el Ecuador", editado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana, acoge ciertos antecedentes históricos de la migración; el Dr. Teodoro Crepo en una conferencia sobre "Bases prácticas de Política Inmigratoria y Colonización en el Ecuador", nos informa en forma sintética la realidad de los problemas migratorios que ha vivido el país. No ha habido, en resumen un conocimiento especializado de esta importante materia tan necesaria para la planificación de la política migratoria de nuestra Patria.

En el análisis histórico de las corrientes migratorias de nuestra América podemos afirmar que tres han sido los grupos migratorios que durante miles de años se asentaron en nuestro Continente.

a. GRUPO ASIATICO.- Se dice que por razones estrictamente normales tomando en consideración que entre Asia y América existió un puente natural, el estrecho de Behering, ya que en el Cuaternario no tenía hielo, facilitó el paso del hombre asiático al Continente Americano. Esta aseveración tiene su justificación en la iden-

tividad de razas, costumbres, creencias religiosas, folklore, etc., de nuestros Aborígenes con el tipo mongol. El Dr. Edmundo Pérez Guerrero afirma que el prototipo indiano se encuentra entre las actuales poblaciones de Siberia, de la China Occidental, de la Mongolia del Tíbet, de Corea y de las Islas Filipinas. Es seguro que tales inmigraciones asiáticas, no debieron formar grupos homogéneos desde el punto de vista étnico sino que correspondían a distintos subtipos de raza amarilla, que hablaban diversas lenguas y tenían civilizaciones diferentes lo cual puede explicar en gran parte la diversidad de tipos étnicos, lingüísticos y de civilización de los habitantes de América. Sin duda este poblamiento se efectuó por filtraciones lentas en diversas épocas y durante los miles de años comprendidos entre el fin de la época cuaternaria y la neolítica. Los esquimales representan la última etapa del proceso inmigratorio de este tipo.

b. GRUPO AUSTRALIANO.- Existen tratadistas que aseguran que otro de -

Los grupos que pobló América es de origen australiano, cuyas características afines se encuentran especialmente en el Cono Sur. Las evidencias de este acerto se distinguen, especialmente en los rasgos lingüísticos a más de los etnográficos y antropológicos. Se dice que en el sector de la Patagonia se encuentran 93 afinidades lingüísticas con las australianas, además de concordancias fonéticas. Se han encontrado cráneos similares a los australianos y sus rasgos fisonómicos son idénticos. Es indudable que el mar fue la vía que los llevó a los australianos a infiltrarse en América, ayudados por una serie de islas que servían para que el viaje lo realicen en -

etapas.

c. GRUPO MELANESICO.- Se dice que esta migración melanésica es de tipo negroide y que llegaron a Colombia, en ese sector de América aún existen rasgos de esta raza que fue paulatinamente exparsiéndose y formando un mestizaje que cambió su tez morena en blanca. Se afirma esta tesis migratoria por la afinidad física, etnográfica y lingüística. El Dr. Pérez Guerrero, en la obra indicada, manifiesta entre otras cosas que esta inmigración dio, según parece, la raza de Lago a Santa de la que vemos caracteres específicos en Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador.

Antes del descubrimiento de América ya hubieron corrientes migratorias europeas, no otra cosa puede significar en que la edad media ya se tenía conocimiento de la existencia de estas tierras, (varias islas del Continente Americano constan en algunos mapas desde el año 1351).

2. EPOCA PREINCASICA.- Consecuente con el criterio del ilustre escritor ecuatoriano Dr. Luis Monsalve Pozo podemos afirmar que no se ha verificado hasta hoy una investigación acabada de los orígenes del indio ecuatoriano; como no se ha hecho todavía de ninguno de los grandes núcleos indios de nuestra América.

Los estudios de etnólogos como D'Orbigni, Samuel Norton, Retzius Wilson, Ameglino, no han sido reemplazados con nuevas concepciones y

doctrinas que dejen satisfechas estas inquietudes. Así despojándonos del problema de si el indio es autóctono de América, si ha venido del Asia Continental o de Australia como queda anotado arriba, examinaremos su etnología como parte de la gran familia americana.

El Origen Maya, Quiche, Talteca y Chibcha se atribuye a los primeros pobladores de este sector de América. A Centro América se le da la gloria de ser el puerto de origen y de la dispersión de todos los indios de América. Siguiendo los océanos llegaron los primeros pobladores de nuestro territorio. Para sostener la tesis centroamericana, se han señalado razones tan recientes como los rasgos antropológicos de nuestros indios, su ecología, sus ritos, su silueta antropológica, su temperamento que coinciden con las de los Mayas, Muisca y Toltecas. Saville y Jijón Caamaño, en sus estudios sobre la cultura Puruhá, Imbabura y Manabita afirman que sin lugar a duda los Mayas Toltecas y Chibchas son troncos comunes de los primeros pobladores de nuestra tierra.

Por otra parte se afirma que desde el Orinoco, siguiendo las aguas del río Negro y del Putumayo, los Caribes y Cofanes llegaron a los Andes por los pasos naturales del Pún, en la provincia del Carchi Baños en Tungurahua y Zhoray en el Cañar. Finalmente Pío Jaramillo Alvarado identifica a los Caras y a los Incas como seres de idéntica cultura e idioma, es decir ramas de la misma familia, para concluir con la confirmación de que un solo idioma, el quechua, dominó la civilización andina en una época anterior a la dominación incaica.

Los primeros pobladores de nuestras tierras fueron, en el Norte, los Quillasingas, Otavalos, Caranquis, Quitos y Panzaleos; en el Centro los Puruháes, Tiquisambia, Tacungas, Muilalós; en el Sur los antiguos Cañaris, Paltas, Huancas y Zarzas; y por fin, en el litoral, los Cayapas, Colorados, Huancavilcas y Punáes. En fin nuestros primeros pobladores indios, durante el Ayllu, constituyeron una mezcla de pueblos diferentes, un mosaico de sangres dispares poblaron el territorio patrio, y fué el Ayllu su primera unidad social, que agrupó a las personas por el parentesco y por la localidad, su identidad de sangre y lazos de vecindad, en definitiva una doble vinculación de la sangre y de la tierra, como punto de partida de la sociabilidad.

3. EL INCARIO.- Mientras el indio primitivo se desenvolvía en el Ayllu que fue algo superior a un simple esfuerzo de justicia y razón, desde el sur se avecinaba la presencia de conquistadores que iban extendiendo su dominio por los cuatro puntos cardinales, ellos fueron los Incas, quienes después de dominar por las armas a los Collas, Aymaráes, Jungas, en 1460 llegan a estas tierras derrotando a los Paltas, Cajas, Ayabacas, Cañaris, Pruháes, Quitus, Caranquis etc.

Al respecto el Dr. Luis Monsalve en su obra "El Indio" (pág. 104) dice: "Es así como los brazos de los Incas, con las manos llenas de cultura y de espíritu de sol, llegaron y abrazaron a los indios de nuestros Ayllus... Es así como los brazos incas, junto con una nueva concepción del mundo y de la vida, trajeron a la altura de los volca-

nes andinos su carne robusta y su sangre de siglos".

Manco-Cápac y Pachacútec-Yupanqui mediante las armas lograron -
unificar y consolidar el nuevo Estado y establecieron los principios
de derecho, y justicia para todos los hombres. Cuatro principios -
constituyeron las bases en que se fundamentó el incanato: la comuni -
dad agraria, la reglamentación de la propiedad y del trabajo, la je -
rarquización de la sociedad y el idioma.

La Comunidad Agraria, que es el resultado de una evolución secular y
la encontramos en muchas regiones de América y como nos afirma el Dr.
Monsalve, es el principio y fin de la evolución del incanato; es la
posesión mencomunada del agro. Las comunidades en el pasado y en el
presente constituyen el valuarte más fuerte para la defensa del indio
y son absolutamente de origen americano.

La reglamentación de la propiedad y del trabajo, se realizó dividiendo
las tierras en tres partes: tierras del sol, del Inca y del pueblo.

El principio de jerarquía, formando la trama de su organización social
económica y política se encuentra el principio de jerarquía y es el -
Inca el que tiene todos los poderes como hijo del sol, luego tenemos
una élite compuesta de nobles que constituían los altos funcionarios
y jefes militares y finalmente el pueblo.

El idioma, los Incas encontraron que la lengua común era el mejor me-

dio de unión entre los hombres y la mejor arma de conquista y fue este fermento, el idioma "runa-shimi" el que aglutinó a los indios del Tahuantinsuyo.

4. LA COLONIA.- En el largo proceso de conquista y colonización, España está presente en el escenario de América. Después de grandes odiseas Cristóbal Colón toca tierra americana en 1492 y se abre la ruta entre Europa y América por donde las carabelas se incrementan paulatinamente. Fueron los Castellanos quienes primero pusieron sus pies en la isla Guanahani. En su empeño de descubrimiento se dirigieron al oeste y Juan Grijalva, Diego Velásquez, Hernán Cortés trataron de alcanzar ese objetivo. Por fin Vasco Núñez de Balboa llega al Pacífico en Panamá, desde donde comienza a incentivarse el avance hacia el sur del continente. Tres hombres se prestan a realizar el viaje hacia el sur, Francisco Pizarro, Diego de Almagro y Hernándo de Luque. Pizarro con dificultades llega a la Gorgona y nació la esperanza de la conquista del Tahuantinsuyo, firmó capitulaciones con el Rey de España quien le proveyó de los recursos necesarios para avanzar en su fantástica empresa.

El 16 de noviembre de 1536, llega Pizarro a Cajamarca y allí se consuma la toma del Tahuantinsuyo; Pizarro captura a Atahualpa y con ello se cumple la conquista del imperio Inca.

De acuerdo al criterio del Dr. Luis Monsalve, la obra de España en América fue múltiple, dispar y heterogénea; ella miró a América -

desde muchos miradores, ella contempló su conquista desde muchos belvederes y luego para no perderlo, la empapó con sus esperanzas, la inyectó su propia sangre, lo alentó con su propio espíritu, tatuándola y signándola por los siglos de los siglos. Durante 3 siglos de coloniajes soldados y clérigos se dedicaron a someter a los pueblos descu**bi**ertos igualmente las instituciones jurídico políticas se hicieron sólo con fines de mantener la conquista. Sin embargo hay un espíritu creador en la Colonia por parte de personas despojadas de prevendas y de títulos. Nace una nueva patria con hogares de auténticos españoles, el hogar mestizo y frente a los dos persistió la pobre choza aborigen. En fin con conquistadores y colonos nació este nuevo mundo en el que vivimos.

5. EPOCA CONTEMPORANEA.-- Los países de América Latina en los cuales la inmigración ha tenido un mayor impacto en su crecimiento demográfico son los del Cono Sur; Argentina, Uruguay, Chile y la parte meridional de Brasil.

En la inmigración anterior a la segunda guerra mundial, el período de oro fue desde 1880 hasta la crisis de 1927, con la sola interrupción del período correspondiente a la Primera Guerra Mundial. Pasada la gran crisis la inmigración volvió a recuperar sus fuerzas, llegando a superar el número anterior con la inmigración de refugiados españoles a México.

Durante la post guerra hubo un período de auge migratorio de

1947 hasta 1952. Esta es la época a la que el padre Bastos de Avila, llama de la "Inmigración de la Angustia" distinta a la que siguió a dicho período. Gran proporción de los inmigrantes fueron refugiados y otras personas desplazadas a consecuencia de la guerra.

En el período subsiguiente solamente Venezuela adquirió importancia como país de inmigración en razón del poderoso estímulo que la segunda guerra significó para su industria petrolera.

Es de singular importancia la evaluación cualitativa del aporte económico que significa la inmigración para América Latina. Por desgracia las estadísticas de que se dispone en la actualidad no permiten tal evaluación, debido a que la mayor parte de la inmigración hacia América Latina es espontánea, no organizada, a tal punto que en los últimos siete años sólo aproximadamente el 20% de la inmigración total en la región ha sido asistida u organizada por organismos gubernamentales e intergubernamentales.

Brevemente anotaremos y en base a muy pocos estudios existentes lo que la inmigración ha significado para los cuatro principales países de gran inmigración en América Latina.

Brasil.- De 1820 a 1959 Brasil recibió cerca de cinco millones de inmigrantes. El período de mayor intensidad de inmigración fué entre 1890 y 1914. De 1840 a 1940 se produjo el ingreso al país de los mayores contingentes de inmigrantes. La importancia de la in-

migración en el desarrollo demográfico de Brasil es muy considerable en la época colonial, especialmente en el siglo XVIII, en la que portugueses y africanos entraron al país, los primeros como colonizados y los segundos con esclavos. Esta inmigración se agregó a una población nativa, estimada en alrededor de un millón de habitantes. La inmigración africana al Brasil durante los siglos XVII-XIX se estima que fué aproximadamente de 3.300.000 personas. En el período que va desde la independencia (1820) hasta 1940 se calcula que entraron en el Brasil 3.766,874 inmigrantes. Los italianos y los portugueses fueron los principales grupos de inmigrantes con aproximadamente millón y medio cada uno. Después figuran los españoles con casi 590.000 y los alemanes con 231.000. (1)

La inmigración durante la segunda guerra fue insignificante, solamente a partir de 1946 se renueva un movimiento migratorio de cierta importancia.

La contribución de los inmigrantes al desarrollo agrícola del Brasil comienza con la llegada de los primeros germanos establecidos en San Leopoldo, Río Grande del Sur. Introdujeron un nuevo modo de cultivo, el de la pequeña propiedad trabajada por la familia y basada en el sistema de cultivos diversificados. Aunque los inmigrantes germanos no tuvieron éxito en preservar los métodos de agricultura intensiva conocidos por ellos en su propio país, su principal contribución consiste en la introducción de nuevos cultivos tales como tabaco, pa-

(1) MORAES C.A. de "Immigration into Brazil Statistical Statement".
BATES M. The Migration of Peoples to Latin America 1957. Pág 58
59.

pas, cebada, trigo y vegetales.

La contribución de la migración italiana consistió sobre todo en su especialidad en el cultivo de viñedos y en la agricultura de arroz de riego. Los inmigrantes japoneses contribuyeron sobre todo con la introducción del cultivo del te y la seda natural.

La superioridad de los conocimientos técnicos de los inmigrantes de reciente data halló su mejor realización en el desarrollo industrial de las últimas tres décadas. Las condiciones ecológicas, especialmente en los tres estados sureños, fueron particularmente favorables a una descentrada industria rural.

La mayor parte de las manufacturas en estos Estados empezaron en localidades rurales que gradualmente y bajo el impacto de la expansión industrial, llegaron a ser centros urbanos, los fundadores de estas industrias fueron artesanos europeos.

El Desarrollo industrial en el Estado de San Pablo se debió a la inmigración italiana que en 1940 alcanzó ya ser de casi un millón de personas.

En 1930 el 12% de la población total de Porto Alegre era de origen germano y el 32% de las industrias existentes eran propiedades controladas por germanos. Las empresas de Río Grande del Sur y Santa Catalina estaban en manos de portugueses - brasileños.

Argentina. - En el período que va desde 1857 a 1950 entraron en Argentina 8.211.698 personas. De este total 4.295.00, aproximadamente, volvieron a sus países de origen, dejando una inmigración neta de 3.916.698 individual. Las primeras épocas de la inmigración a la Argentina se puede extender hasta 1.880 y obedece a la política de poblar el desierto. Se trataba de crear una agricultura y una ganadería y una red de transporte que posibilitare la posterior industrialización del país. En los años posteriores a 1.880 se trató de encontrar mano de obra abundante para una producción agrícola ganadera masiva; el emigrante se convirtió en arrendatario, en asalariado o buscó huir de las zonas rurales hacia los centros urbanos. No hubo por tanto la creación de una clase media rural, ni la formación de un mercado consumidor interno importante. Sólo favoreció a un proceso de proletarianización que incidió en una urbanización prematura, sin desarrollo industrial que la justifique.

Un análisis del efecto de la inmigración ocurrida entre 1857 y 1924, abarcó los tres aspectos fundamentales de la actividad productora de la inmigración europea; mano de obra no calificada, obreros especializados y técnicos y empresarios.

Es cierto que la inmigración masiva deseosa de ascenso social y mejora de su nivel de vida, en un medio como el Argentina que no transformó sus estructuras económicas y sociales radicalmente, produjo un éxodo hacia la urbe que se dedicó a las actividades comerciales, dando lugar al crecimiento artificial del sector terciario.

Venezuela.- La inmigración masiva a Venezuela fué un fenómeno reciente, solamente de post guerra. Venezuela ha pasado a ser uno de los países principales de inmigración en América Latina. La Unión Panamericana realizó un estudio que establece la diferencia entre los distintos sistemas de migración en ese país, al examinar la estructura de colonias agrícolas de Turén, Acarigua, Guanare y Villa Burzual.

Migración a los Estados Unidos de Norte América.- Hemos dejado este análisis para el final de este estudio con el objeto de relieves la importancia del fenómeno migratorio como de positivo beneficio para el desarrollo de una nación que gracias a la influencia de grandes grupos migratorios transformaron esa rica comarca en una nación desarrollada que rige los destinos de la cultura de Occidente.

Bernard Hunt, escritor y profesor de periodismo residente en San Diego, considera que los orígenes mismos de los Estados Unidos, (los peregrinos que desembarcaron en Massachussetts en 1620 y en la colonia de Jamestown, Virginia, 1607), tiene sus raíces en los anhelos de los inmigrantes que buscaban una nueva vida en una tierra nueva. Y desde entonces, nunca se ha interrumpido el torrente de la inmigración a ese país.

Cada uno de los 240 millones de norteamericanos, salvo los de ascendencia india y los negros, cuyos antepasados llegaron como esclavos

vos, descendiendo de personas que huyeron de su país para venir a América, fue un drama de proporciones épicas.

En los días coloniales y en los primeros años de los Estados Unidos, los inmigrantes procedían casi exclusivamente de las Islas Británicas, con algunos raros asentamientos de familias procedentes de otros países del oeste de Europa, particularmente Alemania y Holanda. Pero con el tiempo y con la revolución industrial que arrancó pueblos enteros de la cómoda vida agrícola, cambió el carácter de la inmigración, y los Estados Unidos se convirtió realmente en el legendario crisol de razas, halló un joven de Irlanda podía casarse con una muchacha de Polonia y tener hijos que serían totalmente norteamericanos.

A medida que los inmigrantes prosperaban en sus nuevas tierras que se extendían hacia el oeste, escribían sobre sus maravillas a los que habían dejado atrás. América fue la palabra mágica para muchos desposeídos de Europa, la clave del porvenir. Los centenares dispuestos a confiar su destino al largo viaje a través del Atlántico se hicieron miles. Los pequeños transportadores de inmigrantes del principio del siglo XIX se convirtieron en grandes líneas de navegación.

Los registros de la inmigración cuentan la historia de que desde 1821 a 1830 llegaron a la nueva nación solamente 143.439 inmigrantes, pero veinte años más tarde la cifra se había decuplicado y entre 1841, y 1850 entraron 1'713.251 inmigrantes. Y 50 años después, desde 1901 a 1910 entraron en los Estados Unidos 8.795.386 personas, la cifra de todos los tiempos.

Hasta 1826 no hubo restricciones de ninguna clase a la inmigración a Estados Unidos. El deseo de venir al Nuevo Mundo era el único visado que necesitaba un inmigrantes. Pero leyes aprobadas después limitaron y prohibieron la inmigración china. La gente del oeste que al principio se alegró de la asistencia china en la construcción del ferrocarril transcontinental y en otros trabajos modestos, se alarmó enseguida, temiendo que el número de orientales superaría al de los blancos. Más tarde se impusieron restricciones para dificultar la inmigración japonesa, negros y residentes del sur y del este de Europa, pero todas esas consideraciones se abandonaron en favor de una política más ilustrada que gobierna hoy la inmigración.

En la actualidad se dispone de una ley que permite la entrada de inmigrantes a los Estados Unidos de cualquier país, siempre que reúnan las condiciones mentales, morales, físicas y económicas establecidas en la misma Ley. Se asigna un número determinado de visas a los países interesados del hemisferio oriental y en mayor número a los de América. Se estima que en los últimos años han ingresado al país un promedio anual de 400.000 inmigrantes.

Es necesario establecer que en 145 años, transcurridos desde 1820 a 1964, más del 80% de los inmigrantes fueron europeos. Desde 1970 a 1975 solamente el 25% fué de europeos, el 40% latinoamericanos y más del 30% asiáticos y africanos. Entre 1975 y 1978 entraron a los Estados Unidos más de 600.000 indochinos y en 1979 el Presidente Carter ordenó la admisión de 14.000 refugiados vietnamitas al mes.

Con respecto a la inmigración ilegal podemos decir que los Estados Unidos presenta un atractivo indiscutible al ingreso de personas sin documentación legal, se dice que existen de 4 a 7 millones de extranjeros especialmente mexicanos, que se hallan ilegalmente en ese país.

Unos 225.000 inmigrantes han llegado últimamente de la India. La inmigración asiática se ha incrementado a tal punto que ha alterado perceptiblemente la fisonomía de las calles de Nueva York, con tiendas de comestibles, restarurantes, talleres de confección, etc.

En Elmhurst, un barrio de Nueva York, la cuarta parte de la población está formada por inmigrantes recientemente llegados, 2.500 colombianos, 1600 cubanos, 1.400 filipinos, 1.250 ecuatorianos, 1.100 indios, 900 sudcoreanos y numerosos ciudadanos argentinos, formosanos y de Hong Kong.

En esta forma queda brevemente analizada la historia de la migración americana, en que no se ha tomado en cuenta nación por nación o Estado por Estado, ni se ha estudiado detenidamente aquellos países en donde el fenómeno migratorio ha sido significativo y de trascendencia.

Los hombres cuando tienen libertad para ellos se trasladan de un lugar a otro, ya sea dentro de sus respectivos países, desarrollados o no ya dentro de ciertas regiones o de un continente a otro, y cuan-

do no pueden hacerlo legalmente, lo hacen en forma clandestina.

Cualquiera que sea la dirección futura de la inmigración y tomando en cuenta que casi nadie espera que se detenga o cese en su intensidad, podemos afirmar que la inmigración ha sido uno de los recursos naturales de América. Y es un axioma que sin migración no estaría ningún Estado de América en la situación en que se encuentra.

B. EL FENOMENO MIGRATORIO

Vale la pena comenzar este capítulo refiriéndose al criterio que tiene un inmigrante respecto al fenómeno migratorio y que refleja, en su contenido, un resumen de lo que es su situación económica y social. En un párrafo del trabajo de J. ZUBRZYCKI "Migraciones Internacionales" dice que un lituano residente en Australia, resumiendo el sentir de numerosos inmigrantes en una ceremonia de naturalización en la que hizo la renuncia formal a su lealtad con su antigua patria, rompiendo así con el pasado dijo: "No tengo ninguna añoranza del camino que he recorrido, nuestro único deseo es el de que nuestros hijos se crien felices, que se establezcan en el país que hemos adoptado y que nos ha adoptado a nosotros y que lleguen a ser buenos australianos". Lo que importa a mi juicio, no es el lugar donde uno ha nacido sino el sentido del deber que se tiene hacia el país que ofrece libertad de movimiento y de expresión, buenas condiciones de trabajo y salarios aceptables, es un honor ser ciudadano de un país donde todos los hombres son iguales y pueden ir a donde quieren, encontrar trabajo en una ocupación para la que están preparados y cambiar de profesiones.

sión sin perder su dignidad.

La migración es un fenómeno tan antiguo como la propia humanidad pero su índole y su alcance, sus incentivos y justificaciones han ido cambiando constantemente a través de la historia.

La libertad de migración es un derecho del hombre, para trasladarse e instalarse donde prefiera, cumpliendo para el efecto con disposiciones legales establecidas en cada país. En el siglo pasado se consideraba como algo vital ese derecho por motivos humanitarios, y económicos. Debido a las actuales necesidades la libertad de migración está restringida como factor concomitante al desarrollo social y económico y ligada, en gran medida a la demanda de mano de obra calificada.

Ya se dijo que las personas, cuando tienen libertad para trasladarse de un lugar a otro lo hacen, y aún cuando sea clandestinamente. Estos tipos de movimientos se los realiza en razón de las condiciones de vida que ofrece el país receptor. La tendencia que tienen los hombres a desplazarse es natural e importante y por lo mismo es necesario que los problemas que plantean las migraciones sean resueltos a base de una plena cooperación internacional, con asistencia y organización multilaterales.

1. Integración de Inmigrantes

a) Caracteres Generales.- Sergio Bagú que escribe para la revista trimestral "Migraciones Internacionales" manifiesta que el inmigrante

es un individuo que procediendo de un grupo trata de incorporarse en otro grupo a través de una frontera nacional. El hombre pertenece al grupo y más aún, no se lo puede explicar sino como miembro del grupo. La posibilidad de desarrollo de la personalidad humana está dada por lo que, ésta personalidad permanezca a un grupo y que se sienta integrada a él. Así pues las condiciones mínimas de desarrollo de la personalidad están dadas, en alta proporción, por las condiciones del grupo original.

Pertenecer a un grupo implica compartir con él un idioma, posiblemente una religión y un origen nacional; compartir una escala de valores, una forma de interpretar la vida y posiblemente una forma de trabajar, y, desde luego, compartir las modalidades de organizar grupos dentro de ese grupo original. En realidad el hombre no pertenece nunca a un solo grupo, sino simultáneamente a más de uno, que en su comunidad de origen, todos tiene algún trasfondo, algún nexo común y todo lo que contribuye fuertemente a determinar la condición del individuo de "ser humano inteligente". Pero hay algo más que es importante en la mayoría de los migrantes, no precisamente en aquellos que se transforman en tales por causas excepcionales como podría ser algún cataclismo político, sino en los migrantes por causas económicas, internos como internacionales, que son los que prevalecen en el siglo XIX y en el siglo XX: son individuos que se encuentran en la edad más activa, entre los 20 y 45 años. Los migrantes de menos edad son parte de un grupo familiar. Quienes toman la decisión de migrar, de trasladarse en busca de otro horizonte económico y cultural, es la

gente que está dentro de la edad más joven, y esto es lógico, porque es en ellos en quienes nace el deseo de encontrar otro destino, otra aplicación de sus energías útiles. A los 20 años ya hay una personalidad relativamente formada y mucho más a los 45. Tenemos entonces que ese individuo procede de un grupo original y va a trasladarse a otro grupo distinto. Por tanto hay que considerar dos tipos de factores: De Origen y De Destino. El factor de origen es el que procede de la estructura social de su país, con cierta forma de trabajo, de producción, de consumo, de cierto estatus social y cultural, que tiene una ideología y una determinada visión del mundo, que profesa una religión y que habla un idioma, y que, además ostenta algunas actitudes generales frente a la vida. El factor de destino es el inmigrante que procede de una estructura social, va a integrar en otra donde están los factores del destino. Esta estructura quizá para él ignorada, está más allá de una frontera y a veces de más de una frontera.

De manera pues, que cada vez se hace más complejo saber porque el inmigrante se integra bien o mal, y porqué el medio socio-cultural en el cual aspira a adscribirse en el país de destino le acepta o le rechaza.

Para poder comprender los problemas que se derivan de la incorporación de inmigrantes a estas estructuras sociales y nacionales, se necesitan datos sobre la estructura económica de los países. Han habido países con una frontera económica abierta y otros que la han tenido menos abierta, o cerrada en algún período, esta circunstancia ya

puede ir condicionando la incorporación del inmigrante.

La estructura económica, es la primera gran realidad, a la que el inmigrante debe integrarse y no por cierto sólo movidos por su aspiración, sino por sus necesidades inmediatas. Estos inmigrantes se volcarán hacia la agricultura, la ganadería, la minería o el comercio, hacia la artesanía o las industrias, condicionados en gran parte por la dinámica de una estructura económica, que ya existe. A veces la agricultura se satura por determinadas causas y entonces hay una especie de movimiento de rechazo de inmigrantes. Al parecer todas las plazas están completas y entonces el inmigrante que tratara de ir al campo regresa a las ciudades y encuentra otro destino. Es más fácil improvisar en la ciudad que en el campo, y entonces el inmigrantes busca en ella, una ubicación en el comercio, en las artesanías y, en ciertos casos, en las industrias manufactureras.

Hay también en los aspectos de la estructura social que interesa para comprender la dinámica de la incorporación del inmigrante a una realidad nacional. Se observa a través del tiempo que el inmigrante intenta una entrada a la estructura social pero, a veces, encuentra las puertas cerradas y el inmigrante no puede pasar. Anotado el objetivo social, es necesario un análisis del status social que condiciona el desarrollo de la personalidad del individuo. Existen grupos de inmigrantes que entran fácilmente en la estructura de la cultura; a veces los porcentajes de inmigrantes en la universidad son superiores a los de la población nativa; esto para el sociólogo tiene un significado; la vía del conocimiento es una vía de defensa, es una puerta abierta para la ubicación del inmigrante de una estructu

ra social a la cual apenas se ha comenzado a pertenecer. También hay otras estructuras como la religión, el idioma y la actividad política. El idioma es un elemento de primerísima importancia y explica una buena parte las modalidades, así como los conflictos de adaptación o de inadaptación. El idioma no es sólo un instrumento, es mucho más que eso, es una parte integrante de la personalidad. No se piensa y después se habla sino que el pensar se habla, y es un hecho cierto que el que puede hablar piensa mejor. El inmigrante que se expresa con dificultad en el país de destino, ha acertado notablemente su capacidad racional y sus posibilidades de actuar como ser inteligente, lo que necesariamente le coloca frente a una situación subsidiaria, o se declara derrotado frente al problema o trata de resolverlo por otras vías. De manera que la insuficiencia de la expresión, que se presenta sobre todo cuando se trata de corrientes migratorias con otros idiomas de origen, determinará en buena parte la actitud de un individuo frente a la estructura social del País de destino y las posibilidades de incorporación plena a la nacionalidad de éste.

También la estructura política determina las posibilidades de incorporación del inmigrante a la estructura social del Estado. Esto es lo que ha ocurrido durante muchos decenios en los países latinoamericanos que han recibido masas migratorias, En general, ha habido una política no discriminatoria con respecto de los inmigrantes. El inmigrante que ha llegado a estos países generalmente no ha participado en la vida política Nacional, han participado sus hijos y esa participación ha tenido ciertas modalidades peculiares.

Los dos polos del planeamiento son en suma una estructura social de origen y una de destino. Es conocido que en la historia de la humanidad abundan conflictos entre grupos nacionales de tipo ideológico, - lingüístico y racial, con mayor razón se explica que en una comunidad con una estructura social en formación y que recibe una masa de inmigrantes, se produzcan conflictos originados en el intento de incorporación a ella de esos grupos de inmigrantes.

Analizando la naturaleza y magnitud de esos conflictos, veremos - como ejemplo que Estados Unidos es un país notablemente integrado y - que sin embargo, a lo largo de su historia nacional, ha registrado y - registran conflictos entre grupos bastante serios y violentos, durante el siglo XIX y XX. Pero como si fuera un enorme organismo, en el cual existen esos conflictos con cierta magnitud y cierta violencia, ha logrado mantener su unidad nacional en forma permanente a lo de los siglos. La historia de los países latinoamericanos registra también - conflictos de adaptación de este tipo, pero generalmente no violentos.

En resumen el migrante internacional pertenece a una estructura - de origen y trata de incorporarse a otra estructura de destino, por - tanto existen problemas característicos del proceso de adaptación. El individuo con una personalidad formada cuando adquiere la condición de migrante internacional, es un hombre a quien no se le puede pedir en - el momento en que se incorpora a la nueva estructura, que abandone por completo aquello que adquirió en sus primeros años de vida, el germen inicial con el cual comenzó a estructurar su personalidad; pero esto -

no implica un conflicto grave, el extranjero da aportes importantes a la comunidad que lo acoge, y no sólo de técnica o de trabajo, sino de personalidad, de modalidades sociales de otro tipo, de capacidad or ganizativa, etc. Recien la segunda generación y esto es una experiencia muy común en el Continente americano, los hijos de los inmigrantes son los que se sienten totalmente identificados con el nuevo medio.

Ha sido un error muy grave de la política migratoria de varios países, en cierto momento, esperar que el inmigrante se desprenda de su personalidad de origen. Una buena política migratoria por el con trario, tiene que ofrecerle al inmigrante la posibilidad de que conser ve su personalidad de origen, su idioma y su religión.

En definitiva la coexistencia debe estar basada en el respeto a la personalidad del inmigrante, solamente así se podrá resolver mejor los demás problemas latentes cuando se trate de la incorporación masiva de inmigrantes internacionales a una estructura social nacional dis tinta.

c. Factores Generales de la Integración del Inmigrante.- Felipe Vásquez Mateo en su trabajo sobre adaptación del inmigrante a un mundo nuevo, publicado en la revista "Migraciones Internacionales" al respecto manifiesta: "La vertiente económica de la emigración, cuya importancia no puede ponerse en duda, no ha de hacer olvidar a los órganos gubernamentales y pri vados, uno de los aspectos más importantes de las corrientes migrato -

rias de todos los tiempos, sin el cual puede decirse que sólo parte de los objetivos que se pretendan, se podrían conseguir: nos referimos al hombre migrante. Su satisfacción, adecuación al medio y bienestar en el país de inmigración son también condiciones totalmente necesarias, desde cualquier punto de vista que se considere la cuestión.

Ya no habíamos referido al cambio de lugar de residencia que ocurre con el inmigrante de una nación a otras, abandonando todo aquello a que estuvo acostumbrado y su adaptación a un mundo completamente nuevo sin que se produzca una absorción total al inmigrante por el nuevo medio, como ya se explicó. Se dice que en contra de lo que hasta hace poco fue política migratoria de algunos países hacer olvidar al inmigrante todas sus raíces anteriores, hoy se sostiene la necesidad de respetar al menos parte del bagaje espiritual que trae consigo el emigrante, e incluso aprovecha de sus aspectos positivos. Es por esto que toda definición de integración debe tomar en cuenta estos factores para evitar la absorción de la personalidad del hombre migrante.

En este sentido el autor indica que, como consecuencia de este análisis, debe señalarse que la integración no es una labor a cargo exclusivamente del inmigrante o de los nacionales, aisladamente considerados, sino que supondrá un esfuerzo y una aportación generosa de ambas partes que culmina con esa comprensión que es necesario impulsar. La falta de sensibilidad de los ciudadanos del país receptor con prejuicios raciales o de superioridad que disminuye la hospitalidad, da lugar a serios problemas que a veces son difíciles de superar.

El inmigrante a su llegada al nuevo destino se encuentra con la necesidad de apertura por parte del país receptor para superar su inseguridad respecto al porvenir por desconocimiento del ambiente. La acogida inicial al inmigrante es básica para su integración.

La señora Ellen L. Fairclough, Ministro de Nacionalidad de Inmigración del Canadá decía a este propósito en 1961, que la integración del inmigrante no depende solamente de su preparación, ni de sus aptitudes, ni siquiera de su deseo de triunfar, sino que en gran parte depende a la corrección, espíritu de equidad, amabilidad y deseo de ayuda de los que se enorgullecen de ser nativos del país, no olvidan que fueron inmigrantes, sus padres o abuelos.

Si la integración cuenta entre una de sus notas características la del respeto a lo diverso y la tolerancia por parte del país receptor, otro de sus elementos claves debe ser, la colaboración íntima entre los países de emigración para cultivar todo cuanto puede crear de una manera objetiva un apropiado ambiente, partiendo siempre de una educación social que valore en su justo punto las llamadas relaciones sociales primarias.

Desde el punto de vista sociológico destaca Jersy Zubrzycki muy justificadamente, el llamado método de la afiliación como forma más adecuada para el estudio e incremento de la adaptación del emigrante, el que supone que se ha de reconocer la existencia de numerosos grupos primarios dentro de otros grupos o colectividades mayores de inmigran-

tes y dentro de la sociedad que los recibe y, a su vez, que la sociedad receptora debe considerarse como un sistema social que obliga a usar un modelo de normas de referencia, en el que se atribuya a ese sistema una serie de valores inspiradores de la conducta de sus miembros y de su actitud hacia los inmigrantes.

Como el ámbito de la vida del inmigrante se ha de desarrollar de manera natural en el mundo de trabajo, en la fábrica, en la granja, etc. Muchas personas pueden contribuir a la integración óptima de estos, la mentalidad de las direcciones de personal en las empresas con escasa comprensión hacia las costumbres foráneas, desconocimiento de idiomas o forma de trabajo de los inmigrantes, puede ser fatal.

Como cada país, tiene más necesidades migratorias específicas que se concretan en peculiaridades profesionales, como mano de obra calificada, toda selección ha de tener ante todo presente las condiciones de las demandas. Si en un momento dado un país cualquiera necesita trabajadores para el campo, elegir para atender ese requerimiento, hombres procedentes de cargos burocráticos, comercio o actividades semejantes, sería dificultar extraordinariamente la integración, porque tal medida supondría acumular a las dificultades normales otras no menos graves, surgidas del cambio de profesión.

Una comunidad cultural es sin duda, dice Vázquez Mateo, una gran base para la integración, y buen ejemplo de ello son los países hispanoamericanos que cuentan con tradiciones y costumbres bien cercanas

a las de las naciones latinas, y por ello el problema de la integración ha sido más fácil. Pero de no darse tal similitud, lejos de tender forzosamente a la unificación, debe mantenerse el pluralismo cultural.

Tomando en cuenta la importancia de la integración cultural señalaremos un resumen de la conferencia de la Habana de 1956.

- 1) Hay una tendencia decreciente a considerar como objetivo de la integración una absoluta conformidad con el área cultural y social.
- 2) Se da una tendencia a considerar a la integración como un pluralismo cultural por parte de los inmigrantes.
- 3) Este acercamiento implica la persistencia de diferencias entre los inmigrantes y los no inmigrantes en ciertos aspectos culturales y sociales que se apoyan en la fe, en la importancia de la diferenciación cultural dentro del marco de la unidad social, que reconoce el derecho de los grupos y de los individuos a ser diferentes en tanto esas diferencias no conduzcan a la deserción y a la dominación.
- 4) No deben ser definidas demasiado rígidamente las áreas en que aquel acuerdo y uniformidad sean necesarias.
- 5) Puesto que el objetivo debe ser la aceptación voluntaria por parte del inmigrante de la nueva forma de vida, las restricciones económicas y sociales a las actividades de los inmigrantes, antes de la naturalización debieran ser reducidas al mínimo por la legislación de cada país, y se deben dar las máximas oportunidades para la participación plena del inmigrante en la vida de la comunidad y en el or -

den económico, social y cultural, etc.

Podemos indicar que no todos los países de inmigración se encuentran en la misma situación respecto a las posibilidades de integración de sus inmigrantes, porque dependerá de la clase de emigración y de la motivación de la inmigración del país receptor, es decir aquellos mi - grantes ocasionales que no les interesa ni hacen esfuerzo de adapta - ción ni esperan ser comprendidos, entonces su deseo sólo es el lograr ingresos económicos lo más rápido posible. En cambio el que piensa en una migración a largo plazo o definitivamente la integración es más - efectiva por la participación efectiva del inmigrante y la aceptación del nuevo medio o país de inmigración.

Las cosas más típicas con la "moderna inversión de las corrientes migratorias son los de los países centroeuropeos, especialmente Alemania, de una parte y Australia. En Alemania sólo raros casos de los nu - merosos españoles que trabajan allí algunos más de 3 y 4 años, han lo - grado la integración y es porque el ciudadano alemán no pone de su par - te la comprensión necesaria para lograr esta integración.

En fin no existen constantes de integración sino que se producen - variables según cada país o región. Sin embargo puede hablarse de fac - tores universales de integración en lo social, cultural y religioso. - Expertos en asuntos sociales de las Naciones Unidas han establecido - que la integración depende de la política general migratoria de cada - país, de la política de inmigración, de factores de orden sociológico

y psicológico y finalmente de factores de tipo individual.

2. Inmigración y Desarrollo.- El fenómeno migratorio siendo un hecho - del hombre podemos afirmar que tiene motivaciones de orden económico, porque la transferencia de personas de un país a otro constituyen factores de la producción actuales o potenciales en el campo de los recursos humanos.

El profesor Mario Zañartu S.J., que escribe para la revista "Migraciones Internacionales", refiriéndose a los aspectos económicos de la migración dice que las variables que determinan la cantidad de importación de recursos humanos de una determinada calidad son variables que determinan todo movimiento de recursos entre un país y otro; precio, - disponibilidad de divisas y existencia de un mercado real.

El precio interviene como en cualquier recurso de la producción. - Es decir que no habrá entidades nacionales interesadas en importar recursos humanos si pueden obtener la misma calidad de recursos humanos en la cantidad deseada a un precio inferior en el mercado nacional.

Cualquiera que sea el precio, la cantidad de recursos humanos que las entidades deseen importar está limitada, como cualquier otra importación por la disponibilidad de divisas que proporciona el comercio exterior.

La importancia de recursos humanos se halla también limitada como

la perfección del mercado en el cual se opera; las barreras aduaneras o legislativas y el desconocimiento de las oportunidades son circunstancias que impiden el perfecto funcionamiento del mercado internacional y por lo tanto disminuyen las posibilidades de importación de recursos humanos.

Esto significa que los países que poseen recursos de mano de obra calificada pueden exportar hacia aquellos que no están en capacidad de producirlos y en este caso la migración internacional se toma como un fenómeno de comercio internacional de recursos de producción, lo cual, es indudablemente aspecto de vital importancia para el desarrollo económico de cualquier país de inmigración.

Continuando con el análisis sobre el precio, disponibilidades de divisas y existencia de un mercado real, Zañartu afirma que si se considera a la inmigración solamente como la importadora de recursos humanos necesario para la producción, las leyes que rigen la inmigración deben ser las mismas que rigen la importación de cualquier otro recurso.

- Desde el punto de vista de los precios la inmigración será mayor -
mientras más inelástica sea la oferta de la mano de obra interna, la inelasticidad de la mano de obra interna se debe sobre todo a sus costos de producción. Al hablar de costo de producción, tratándose de mano de obra, nos referimos a los costos de formación y capacitación. Como la inversión en el hombre es generalmente insuficiente y no guarda relación con la renta a que da lugar esta clase de inversión, -

existe en general una escasez de ese tipo de recursos en el mercado interno.

La inmigración será mayor en la medida que el precio del recurso humano importado sea menor. Este precio depende de las posibilidades de salarios y otro tipo de ingresos del inmigrante potencial en su propio país. Las zonas del rápido desarrollo, como la Europa de la post-guerra, difícilmente ofrecerá una mano de obra barata para la exportación debido a que la demanda interna es grande. Salarios y precios en general de los recursos humanos han subido en forma que llegan a ser superiores a los ingresos corrientemente ofrecidos en los países interesados por la inmigración. En este sentido es más fácil encontrar recursos humanos baratos en aquellos países o sectores subdesarrollados o económicamente estancados.

Un último factor desde el punto de vista del precio que afecta a la inmigración es la fuerza de la demanda por mano de obra en general. En este sentido un país que se encuentra en etapa de rápido desarrollo tiene una mayor demanda de mano de obra que en un país en vías de desarrollo. Esta mayor demanda significa el estar dispuesto a pagar un precio mayor que el que es corriente en un país subdesarrollado y por lo tanto una mayor posibilidad de que se efectúe la transacción migratoria.

- Desde el punto de vista de la capacidad de importación, la inmigración depende sobre todo del menor costo en divisas extranjeras que significa la importación de recursos humanos. En la medida en que los de

sembolsos por persona contratada sean mayores en moneda extranjera, más limitada será la capacidad de un país para importar recursos humanos.

Desde el punto de vista de la existencia de un mercado internacional de mano de obra, la inmigración dependerá, como ya señaló, de la perfección con que éste mercado funcione. El primer requisito para el correcto funcionamiento del mercado es el conocimiento de la oferta y la demanda. En este sentido, una buena información de las oportunidades de trabajo y de los recursos existentes ayudan por lado y lado a un encuentro de la oferta con la demanda.

La inmigración será mayor en la medida en que las barreras comerciales y las oportunidades de trabajo para los extranjeros sean menos discriminatorias. También el costo de transporte es un determinante importante en la cantidad de la migración internacional. A medida que el transporte se abarata la migración se facilita.

El inmigrante que decide abandonar su país de origen para dirigirse a otro, necesariamente tomará en cuenta los beneficios e inconvenientes que este conlleva, de todas maneras los aportes del inmigrante al proceso de desarrollo del país de inmigración se pueden resumir en los siguientes: capacidad de movilidad, espíritu de racionalidad económica, hábitos de consumo, espíritu empresarial, iniciativa personal y de organización de negocios. Como miembro del grupo social, el inmigrante también contribuye de alguna manera a modificar las maneras de actuar en el grupo social, quienes pueden ser influenciados a un cambio de valores y actitudes copiadas al inmigrante con resultados

positivos para el país receptor.

3. Motivos para Emigrar.- De una encuesta realizada en Holanda se deduce que motivos para emigrar, entre otros, son los siguientes:

- 1.- El contacto con anteriores emigrantes como miembros de familia que tuvieron experiencias positivas.
- 2.- Aspiraciones crecientes de buscarse un mejor futuro de vida para él y su descendencia.
- 3.- La poca posibilidad de ejercicio de sus capacidades profesionales en el país de origen.
- 4.- Dificultades familiares.
- 5.- Dificultades económicas.
- 6.- La residencia en países extranjeros.
- 7.- El espíritu de aventura.

Sin descartar la hipótesis de que el aspecto económico es el factor principal de la migración, nos encontramos frente a otros factores que no son eminentemente económicos, en todo caso estamos muy de acuerdo con Zañartu, en el sentido de que la emigración mirada bajo todos los aspectos generales y difíciles de reducir a términos monetarios, debe ser también un "negocios" para el que la efectúa. De otra manera no habría motivación suficiente para tomar tal decisión, salvo ignorancia o imprevisión.

Europa Occidental ha sido tradicionalmente la fuente potencial de

emigrantes para América Latina, pero se ha visto disminuido por el rápido desarrollo económico que ha experimentado este sector del mundo, que ofrece mejores remuneraciones y progreso social, cuando los países desarrollados sufren escasez de mano de obra calificada, los países en vías de desarrollo no pueden competir en atracción migratoria, porque los inmigrantes preferirán mejores condiciones de vida y mejores remuneraciones. Este hecho se manifiesta peligroso para nuestros países subdesarrollados, porque los pocos técnicos que pueden producir nuestras universidades y politécnicas son absorbidos por los países desarrollados debido al libre comercio de los recursos humanos. De allí que debe adoptarse una política para regular este aspecto. Es necesario tomar medidas para que no sea la productividad marginal privada sino la productividad marginal social la que determine y motive los movimientos internacionales de recursos humanos. Este tipo de emigración causa a un país pobre una pérdida marginal social, mayor que la ganancia social marginal obtenida por el país rico al recibir al inmigrante.

C. LA MIGRACION ESPONTANEA

1. ASPECTOS GENERALES DEL PROBLEMA.

La revista VISION del mes de mayo de 1978 bajo el título de "Los Indocumentados" explica en su análisis que a lo largo del Hemisferio - y a través de todo el mundo, un nuevo elemento, inexorable y explosivo se ha incorporado a los problemas de los gobiernos: los extranjeros in documentados. Millones de seres humanos han cruzado fronteras en busca de trabajos más promisorios. Tomando como base este informe espe cial sobre los indocumentados realizaré el estudio del tema.

Si realizamos un análisis de la situación geográfica de los países que conforman el continente, nos encontramos frente al grave problema que suscita las extensas fronteras que limitan a cada uno de ellos, y que imposibilitan el control de personas que las causan.

Existen instrumentos o acuerdos binacionales que establecen un territorio común de garantías denominadas "zonas de integración", en las que nacionales de los países contratantes pueden circular con la simple presentación de sus documentos de identificación nacional, lo que permite con más facilidad el ingreso a sus respectivos territorios de per sonas que llevadas por mejores condiciones de vida se ubican en sectores, formando asentamientos humanos de otra nacionalidad.

A este propósito F. BRITTON de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica: "Todos los países sudamericanos tienen regulacione s inmigratorias generales aplicables por igual a los trabajadores y

a las personas económicamente inactivas. Estas regulaciones contemplan factores tales como la seguridad nacional, la población y la edad, la salud y la posición financiera del inmigrante. Como resultado, usualmente queda en manos de la Policía el control de la inmigración y muy raramente se exige un permiso de trabajo. Por contraste con la situación imperante en muchos países europeos, donde el derecho de residencia con frecuencia deriva automáticamente del permiso de trabajo, en Sudamérica es al revés.

En la práctica la gran mayoría de los inmigrantes trabajan con un total desconocimiento de los requerimientos legales o a pesar de ellos y de cualquier manera sin haber buscado o recibido la aprobación oficial. En consecuencia aunque los países de origen al igual que los países anfitriones han tomado progresivamente medidas dirigidas a restringir o regular el acceso de inmigrantes al mercado de trabajo, lo que teóricamente les permite limitar o alentar la migración en procura de trabajo de acuerdo con la ocupación nacional, lo cierto es que la mayoría de los inmigrantes logran burlar la red de vigilancia fronteriza, al extremo de que recientemente los gobiernos han comenzado a ejercer control sobre los extranjeros que ya viven en el país.

En los países centroamericanos el problema de acceso y cruce de personas es más voluminoso especialmente entre los Estados de El Salvador y Honduras; entre los países del Caribe existe problemas por el paso de Haitianos a la República Dominicana. En América del Sur existen

migraciones de bolivianos y peruanos a la Argentina, de colombianos a Venezuela y a nuestro país. Pero donde el problema reviste características verdaderamente dramáticas es en la emigración de mejicanos a los Estados Unidos, que acusa transferencia de trabajadores indocumentados de ocho a doce millones a lo largo de la frontera de 3.000 kilómetros que separa de los países que hace prácticamente imposible un control policial pese a los esfuerzos y sistemas de vigilancia establecidos.

No es nada raro que por sus expectativas crecientes una parte de ciudadanos mejicanos vean como solución a sus problemas económicos el paso a los Estados Unidos, país desarrollado con hegemonía mundial, mientras que México, país en desarrollo tiene profundos problemas sociales y donde según las estadísticas necesitan 300.000 nuevos empleos anuales sólo para cubrir la mano de obra que cada año se incorporan al mercado de trabajo.

2. PROBLEMAS DE INDOCUMENTADOS EN LOS PAISES AMERICANOS.

La corriente migratoria mexicana hacia los Estados Unidos es tan grande que está creando serios problemas en las ciudades del norte del país.

Ciudad Juárez por ejemplo tiene una población que es casi en un 50% flotante; el número exacto resulta muy difícil de precisar, porque es indeterminada la cantidad de personas que se quedan allí, casi todas en la periferia de la ciudad. Lo cierto es que la mayoría de aquellas se suman a las filas del desempleo.

Según las estimaciones oficiales, a mediados del año pasado, ciudad de Juárez tenía aproximadamente 700.000 habitantes, pero en el transcurso de las tres primeras semanas de agosto de 1977, inmediatamente después que el presidente Jimmy Carter había propuesto su primer plan de amnistía a los inmigrantes indocumentados, la ciudad de vio invadida por cien mil personas, hombres, mujeres y niños que llegaron de distintas partes de México e incluso de otros países latinoamericanos. Un funcionario mejicano dijo que probablemente la mitad de los recién llegados es decir cincuenta mil eran aspirantes a mojados, o sea que habían venido con la expresa intención de cruzar la frontera "a como diera lugar".

La Policía municipal reportó un aumento de criminalidad, principalmente robos, y el impacto adverso alarmó el sector comercial.

Las Cámaras de Comercio de ciudad Juárez y el paso actuaron en forma conjunta para frenar el fenómeno, pidiendo entre otras cosas, a los medios de comunicación prensa, radio y televisión que publiquen información amplia y explicativa sobre el plan del presidente norteamericano, y que comenzar que no es todavía ley.

La explicación resultó tardía, porque para entonces la carrera hacia la frontera se había iniciado a todo lo largo de la misma, desde Tijuana hasta Matamoros. El servicio Norte Americano de Inmigración y Naturalización (SIN) informó que en las primeras tres semanas de agosto, en comparación con el mismo período del año anterior, aumentó el 51 por ciento el número total de inmigrantes ilegales que fueron aprehendidos y deportados del territorio norte americano. Y según el mismo SIN,

por cada "ilegal" deportado escapaban dos.

La corriente migratoria hacia el norte disminuyó, pero en ningún momento ha cesado. Todavía siguen llegando a Juárez unas 25 familias diarias cada una con cinco miembros en promedio.

Y por supuesto, siguen tratando de cruzar la frontera. Se los puede ver cualquier día parados en ciertos puestos de Juárez al pie del llamado "puente negro" del ferrocarril que desemboca al otro lado en la calle Staton de El Paso; o más allá de la curva de San Lorenzo, en el Chamizal. Allí se pasan despreocupadamente, como queriendo dar la impresión de que no están haciendo nada, pero no pueden ocultar sus ancias. Tensos, inmóviles, en su mayoría hombres y mujeres jóvenes, esperan alguna señal, algún movimiento o falta de vigilancia de la "migra", como llaman a la patrulla norteamericana para cruzar la frontera. Antes lo que esperaban era el "coffee break" de la "Migra" al medio día, momento preciso en que los patrulleros se marchaban a tomar café y los "mojados" corrían sobre los durmientes de la vía, no pocos caían al río y se ahogaban en las aguas del canal que en ese tramo lleva al Río Bravo. Actualmente resulta más difícil cruzar el puente, porque han colocado en el centro del canal una gran puerta de hierro.

Según un reciente estudio no son los campesinos mejicanos más pobres quienes hacen el intento, sino los jóvenes decididos a superarse y capaces de hacerlo.

En el Norte de México un trabajador puede ganar 90 a 100 pesos diarios, que equivalen a unos 4 dólares por ocho horas de trabajo. En Texas un trabajador industrial gana 1.40 dólares la hora y un trabajador agrícola 1.10 dólares por hora. Pero al colocarse fuera del amparo de la ley el inmigrante indocumentado a veces solamente recibe en Texas 40 centavos por hora.

La gran corriente migratoria ha creado un negocio enorme: el "pasa mojados" cuyos agentes cobran desde cinco dólares para ayudar a pasar - el río mojándose en realidad, hasta sumas que oscilan entre 200 y 500 - dólares por llevar a un inmigrante ilegalmente hasta Los Angeles o Chicago.

Es necesario tratar el asunto en forma concreta y humanitaria tomando en cuenta la magnitud del problema que afecta a los países de América. Ya se ha experimentado tragedias como consecuencia de la migración espontánea, de personas que van en busca de trabajo. La revista VISION en la edición mencionada afirma que en el año 1.937 Rafael Leonidas Trujillo dictador de la República Dominicana propició la matanza de haitianos que durante años se había infiltrado en la frontera en busca de trabajo. Trujillo entregó como indemnización a Haití la suma de 750.000 dólares.

Por causas de la inmigración de cerca de 600.000 personas de la República de El Salvador hacia Honduras, en el año 1969 los dos países libraron una guerra que ventajosamente duró sólo una semana, El Salvador

es un país densamente poblado y gente especialmente humilde para el vecino país de Honduras relativamente poco poblado e incursiona en labores agrícolas sin tener sus documentos en regla, se trata especialmente de campesinos sin documentos que buscan asentarse en territorios des - guarnecidos y abandonados del sur de Honduras.

No hemos de creer que este movimiento migratorio es un problema con - tinental, la situación tiene caracteres mundiales. En el Africa, Asia Europa y Oceanía se suscitan estos problemas que en su mayor parte obedecen a cuestiones socioeconómicas y que de alguna manera deben solución sus protagonistas emigran a los países en donde se les ofrece, aunque - sea sólo por épocas, mejores condiciones de trabajo.

El fenómeno demográfico es uno de los principales obstáculos que se oponen al incipiente desarrollo económico de la mayoría de los países - del tercer mundo, en donde el aumento incontrolado de población, conoci - do como "explosión demográfica y ocasionada como consecuencia de la ele - vada tasa de natalidad y una paulatina disminución de la mortalidad, es - tá llevando a nuestros países a una situación de gravedad imprevisible, pese a que al respecto hay muchos estudiosos que piensan que el actual crecimiento de la población no constituye un problema demasiado grave. Frente a este problema se afirman que lo que importa no es el nuevo número de habitantes sino la estructura económica y social y la capacidad de los países para absorberlo. En cambio en los países industrializados el incremento de población se ha estabilizado con bajos índices de - natalidad.

El incremento demográfico sumando a las crecientes migraciones hace necesario la creación de nuevos empleos, problema que tiene que dar solución el sector gubernamental encarándola con responsabilidad con una eficiente cooperación internacional. El tercer mundo crece a una tasa anual del 2.3% en la zona rural y el 4% en las ciudades.

Robert McNamara Presidente del Banco Mundial calificó una vez las perspectivas de las regiones del Tercer Mundo como sombrías, que el mundo en desarrollo se enfrentará a dificultades en el suministro de empleo a sus ciudadanos.

Si nos referimos a la creación de nuevos empleos como quedó expresado, Latinoamérica necesita llenar unos cien millones de empleos necesarios al mercado de trabajo. En este análisis conviene referirse a la siguiente afirmación de la Population Referencia Bureau, organización educacional privada con sede en Washington, como resultado del crecimiento demográfico record de las dos últimas décadas, en muchos países está entrando al mercado de trabajo un número mayor de personas de las que normalmente puede absorber. Esta tendencia, es creciente y para el año 2.000, por lo menos 800 millones de personas más estarán tratando de conseguir trabajo, principalmente en los países en desarrollo donde la búsqueda de empleos es ya desesperada. Algunos países tales como México, Colombia, Siria y Argelia, en realidad duplicarán en menos de 20 años sus fuerzas de trabajo, pero no necesariamente los empleos disponibles.

Vemos entonces que la búsqueda de trabajo se vuelve desesperante y

es necesario para esas personas desocupadas la migración ilegal hacia los países en donde esperan encontrar fuentes de trabajo, aunque sea el agrícola que se halla entre las ocupaciones peor pagadas, ya sea en los países desarrollados o en los de menor desarrollo.

Los trabajadores migratorios están ocupando los más bajos niveles económicos de la sociedad; generalmente carecen de servicios educativos y de salud, su vivienda es estrecha e incómoda. El inmigrante indocumentado es simplemente la persona que desesperadamente busca trabajo y tiene que ingeniarse para realizar tareas para sobrevivir.

Ahora en lo referente a las fuentes de divisas, John Cole, Subdirector del periódico "The Observer", de Londres, hizo notar la creciente disparidad en la diferencia del ingreso per cápita entre las naciones ricas y pobres, cuando sostiene que se ha calculado que en la actualidad, debido parcialmente a las dificultades que siguieron a la crisis petrolera de 1973-1974, los mil millones de personas más pobres de la tierra tienen ingresos declinantes, se teme que durante toda la década que va de 1970 a 1980 este grupo aumentó sus ingresos en sólo tres dólares por persona. En el mismo período el hombre promedio de un país rico recibió 900 dólares más.

"Visión", en el informe especial de mayo de 1978, comenta sobre este asunto que en algunos casos, naciones enteras pueden ser transformadas por los envíos de dinero que hacen los trabajadores que emigran al extranjero, aunque corrientemente en forma legal. El ejemplo más citado

es Yemén del norte, una montañosa nación árabe, con un ingreso anual - tan sólo de 210 dólares percápita, es uno de los 25 más pobres del mundo. Pero los comercios de Sanaa están repletos de artículos de lujo; - la razón: alrededor de 1.3 millones de personas de una población total de 6.7 millones trabajan en las ricas naciones patroleras vecinas, la - mayoría en Arabia Saudita. Cálculos extraoficiales hacen ascender las remesas de salarios desde el exterior a unos mil millones de dólares - anuales. El gobierno siente tanto temor de volverse demasiado depen - diente de sus vecinos, que ha empezado a negar visas de salida a sus - ciudadanos.

Pero en la mayoría de los casos las naciones pobres ven con agrado la emigración legal o ilegal, porque ésta reduce la presión sobre el - mercado interno de trabajo y crea una nueva fuente de divisas extranje - ras a través de las remesas de los asalariados.

Resulta prácticamente imposible establecer a ciencia cierta el núme - ro de latinoamericanos indocumentados que residen en otras naciones, - pero en todas partes el movimiento de trabajadores indocumentados corre parejo con la inmigración tradicional y la oportunidad económica. En - la América del Sur, la Argentina es la nación económicamente más avanza - da. "Los arravales de Asunción", se ha dicho están en Buenos Aires. - Venezuela poseedora de grandes riquezas petroleras, alberga a más de - 500 mil colombianos en su territorio. Las grandes colonias de extranje - ros, por supuesto amparan y estimulan la subsecuente inmigración ilegal.

En lo que se refiere a lo que los norteamericanos se han dado en llamar la "inversión silenciosa", que preocupa mucho al gobierno de los Estados Unidos, como un asunto político de importancia, este hecho, en el que se calcula que unos ochocientos mil latinoamericanos, la mayoría mexicanos, entran anualmente al país. Se estima que menos una quinta parte de los empleos que crea el Gobierno de los Estados Unidos los inmigrantes ilegales mexicanos.

Un problema grave al que están sometidos los indocumentados en los países donde laboran es la desproporción en la percepción de salario, porque reciben salarios menores de los mínimos vitales señalados por las leyes laborales dada su condición de residentes ilegales; esta es una explotación a la que están sometidos sin que tengan la capacidad legal de exigir sus derechos; a ello debemos sumar que no participan de los derechos sociales que tienen nacionales y extranjeros legalmente aceptados; en fin un sinnúmero de derechos humanos se conculcan debido a su permanencia ilegal. De otra parte aquellos nacionales que se encuentran desocupados o sin empleo protestan y con razón de que su situación en parte obedece a las olas de inmigrantes indocumentados. El presidente Carter ha afirmado que los extranjeros ilegales han quebrantado las leyes migratorias desplazando de los empleos a muchos ciudadanos norteamericanos e imponiendo una creciente carga financiera a muchos Estados y gobiernos locales.

Hay muchos empresarios y gente de negocios que analizan positivamente la presencia de mano de obra barata, aunque ella provenga de inmi-

grantes ilegales; prueba de lo afirmado es el editorial del periódico - "The Wall Street Journal" que dice: "A pesar del siniestro sentido que se le dá a la expresión extranjero ilegal, estamos tratando con un fenómeno familiar saludable, una ola inmigratoria similar a aquellas otras que nos trajeron a los alemanes, irlandeses, italianos, etc."

La forma más fácil, barata y equitativa de proteger al mercado de trabajo será la legalización de los inmigrantes. Legal o no la actual ola de inmigrantes del Hemisferio Occidental está enriqueciendo y ha - ciendo una contribución a la sociedad norteamericana.

A diferencia de ese criterio que comparten algunos hombres de negocios que sin duda no reciben sanciones por dar trabajo a indocumentados los europeos se abstienen de contratar inmigrantes indocumentados, debido a las fuertes sanciones que imponen las leyes. Se dice que en Alemania, por ejemplo, un empleador que a sabiendas toma a un trabajador indocumentado puede pagar una multa de hasta 20.000 dólares, o pasarse en la cárcel hasta cinco años. Así mismo existen informaciones de que un gran número de extranjeros indocumentados trabajan en los países pertenecientes al Mercado Común Europeo.

En general se cree que es un problema social los extranjeros ilegales, merecen un estudio especializado y que debe tratárseles con humanidad y sobre todo con disposiciones internacionales como aquellos acuerdos binacionales que han establecido muchos países limítrofes como el - suscrito entre nuestro país y Colombia.

El problema en el Sur del Continente.- Las circunstancias de un mejor nivel de vida en la República de Argentina respecto de sus países vecinos y, lo que es más, una buena oferta de trabajo en sitios donde sus connacionales no se sientan verdaderamente atraídos, despierta gran interés para las corrientes migratorias de los países colindantes como Paraguay, Bolivia, Chile y en menor escala Brasil y Uruguay, especialmente en los últimos años de esta década ha habido un incremento de migración, espontánea debido a los problemas de tipo político y económico de algunas de estas naciones.

De acuerdo a estudios que han realizado miembros del Servicio Ecuénico de Migraciones (SEREM), los ciudadanos de países colindantes en la Argentina suman cerca de dos millones de personas, de las cuales el 60 por ciento son residentes ilegales. Se dice que en la Argentina hay 650.000 paraguayos, 600.000 bolivianos, 450.000 chilenos, 100.000 brasileños y 150.000 uruguayos. Sólo uno de cada dos del subgrupo se encuentran con sus papeles en regla.

La revista VISION mencionada en su artículo "Los indocumentados" analiza el problema migratorio del Cono Sur indicando que la corriente migratoria boliviana tiene su origen fundamentalmente en los trabajos de corte de caña de azúcar en las provincias del noroeste de la Argentina. Los paraguayos son en su mayoría campesinos pobres, que ingresan a la Argentina a efectuar trabajos de zafra en la zona fronteriza, de recolección de algodón, tabaco, etc., y que luego haciendo escalas en otras labores similares terminan radicándose en Buenos Aires. Los chi-

lenos son también campesinos provenientes de la región del sur de su país, que ingresan como turistas o trabajadores temporarios o simplemente se filtran a través de los pasos fronterizos. Esta mano de obra tiene una alta participación en las tareas de esquila de lanares, trabajos petroleros, o extracción de las minas de carbón en el sector de la Patagonia.

En el Brasil también hay un gran número de indocumentados. Una investigación realizada por el Diario Folha de Sao Paulo, indica que hay 100.000 chilenos, argentinos y uruguayos viviendo clandestinamente en Sao Paulo, con documentos falsificados, sin documentos y trabajando de contrabando. Generalmente se ha detectado que los indocumentados se dedican a trabajar como peones en la construcción, vendedores de comercios y mozos en bares y restaurantes. En un censo de la Curia de Sao Paulo se calculó que existen 70.000 indocumentados chilenos, 20.000 argentinos y 10.000 uruguayos.

El análisis de la emigración masiva de ciudadanos colombianos tanto al Ecuador como Venezuela lo realizamos al tratar de los problemas migratorios del país.

Del breve análisis realizado sobre la migración espontánea no regulada, podemos afirmar que la situación de los indocumentados es generalmente penosa. De acuerdo con las prescripciones legales de cada país esa actividad está prohibida; trabajar sin papeles en regla significa violar la ley, por lo tanto los indocumentados tienen que laborar clan-

destinamente y esa situación bien aprovechada por empresarios y propietarios inescrupulosos de los medios de producción quienes pagan sala -- rios inferiores al cincuenta por ciento de las remuneraciones legales.- Por su situación de ilegalidad tampoco tienen derecho al cobro de asig- naciones familiares, ni a prestaciones médicas en las llamadas obras so ciales. Por otra parte el problema de la vivienda es así mismo caótico y lo resuelven en forma precaria, constituyendo verdaderos as ninamien- tos, con casas levantadas en el suburbio, con trozos de madera, desper- dicios de cartón y formando los cinturones de miseria como ocurre en mu chas ciudades de América Latina.

D. LA MIGRACION PLANIFICADA

1. CONVENIENCIA DE ESTE TIPO DE INMIGRACION

En la época actual ya no es necesario para ningún país de América Latina la migración en masa como la que ocurrió en el siglo XIX. Es in cuestionable la necesidad de la inmigración calificada, prescindiendo de las corrientes migratorias del pasado y del problema cuantitativo de hoy. La inmigración debería ayudar a los países, especialmente en aquel los como el Ecuador en los cuales la industria y la agricultura están ex perimentando una transformación, aceptando grupos pequeños de trabajadores industriales y agrícolas especializados. Salta a la vista la necesidad en el Ecuador de una inmigración selectiva, destinada a coadyuvar el desarrollo económico sin que se altere en forma considerable la po - blación.

En la mayoría de países de Latinoamérica hay una constante queja - por el aumento de inmigrantes que compiten con la mano de obra local no calificada, sin que se pueda cubrir las plazas de obreros y técnicos ca lificados o semicalificados, lo cual conduce a frenar una industrializaci ón en marcha, debido especialmente a que la mayor parte de las gran - des industrias recientemente establecidas han instalado equipos mecaniz ados y automatizados.

América Latina camina hacia la industrialización local provoca una revolución técnica en la que las necesidades de mano de obra calificada son cada día mayores, especialmente en los sectores secundario y tercia rio de la economía. Los países industrializados pueden proveer la técni

ca y la inmigración de trabajadores calificados los que ayudarán a resolver el problema en virtud de lo cual, se hace necesario que los países que necesitan este recurso humano planifique cuidadosamente programas de migración dirigida. Eso no quiere decir que los poderes públicos no intensifiquen y amplien programas de formación y tecnificación de trabajadores nacionales.

Del análisis de la coyuntura continental y regional se desprende que la estructura económica y social de varios países latinoamericanos se encuentran en vías de desarrollo, es decir que se encuentran en un período de rápida transformación económica y social, lo que determina que la industrialización se efectúa a un ritmo acelerado, que permite el empleo en masa del excedente de trabajadores urbanos y de alguna población que viene del campo a la ciudad.

La inmigración como medio de obtener mano de obra calificada es un imperativo del momento para estimular el desarrollo económico y social en el cual todos estamos interesados. Apuntan los entendidos de que la migración internacional a los países en desarrollo podría tender a transformarse de un movimiento en masa, como ocurre actualmente con nuestros países vecinos, en una transferencia temporal con fines de formación o en una migración selectiva del personal indispensable para el desarrollo económico y cuyas soluciones básicas se encuentran en los movimientos de capital y en la extensión del comercio internacional.

Lo ideal es, por tanto, crear las condiciones necesarias para un au

mento de la demanda interna de mano de obra, y la migración internacional de mano de obra es conveniente para nuestro desarrollo económico, - reteniendo en el mercado nacional la corriente de trabajadores que se - dirigen a los mercados extranjeros. Cabe manifestar que las caracterís - ticas de los movimientos migratorios internacionales se encuentran en - constante evolución y que la aspiración del país subdesarrollado es sa - lir de su situación mediante el incremento de la técnica que puede ve - nir de afuera pero en forma planificada y de acuerdo a las necesidades del país receptor.

Las variables demográficas señalan que la migración interna y exter - na es necesaria dadas las extensas zonas que se encuentran despobladas e inexploradas: la gente haría bien en trasladarse y aligerar la pre - sión demográfica de las ciudades, disminuir la escasez de alimentos que amenaza al país y a Latinoamérica, pese a ser un continente eminente - mente rural, hemos analizado la inconveniencia de una inmigración en masa, sin embargo no se da por descontado que ante el abandono de las zonas rurales y la falta de producción de bienes de consumo, convenga una rea - ludación de este tipo de inmigración. Lo que puede ocurrir a la inver - sa, es que ante la falta de incentivos en los países en desarrollo, la migración interna de América Latina suplantará a la migración inter - na - cional y la gente continuará trasladándose a las ciudades superpobla - das.

En general lo que buscan los países latinoamericanos y en especial el Ecuador es la inmigración de personas profesionalmente bien prepara -

das que pueden fomentar su desarrollo económico, industrial y agrícola, lo cual implica una inmigración selectiva. En 1961 el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, empezó a interesarse y dar mayor atención al aspecto de inmigración de obreros calificados para América Latina y a proyectar el establecimiento de colectividades industriales y agrícolas con la participación de emigrantes.

2. LA INMIGRACION COMO MEDIO DE OBTENER PERSONAL CALIFICADO Y ESTIMULAR EL PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL.- La revista trimestral de Migraciones Internacionales, hace un análisis realtivo a este aspecto y entre otras cosas, señala en resumen que la característica común en los países en vías de desarrollo es la existencia de recursos naturales inexplorados, al mismo tiempo que una masa de mano de obra desempleada o insuficientemente empleada que, en su mayor parte no puede hacer más que proveer para a su subsistencia debido a su falta casi total de formación profesional. En tales países la estrategia del desarrollo es doble: integrar esa masa de personal desempleado en el proceso productivo y, al mismo tiempo, proporcionarle unos ingresos que creen en esa masa una demanda efectiva de los productos de la industria moderna. Además de capital y conocimientos técnicos, esos países necesitan valorizar su mano de obra, elevando su nivel de modo que pueda ser utilizada en una economía desarrollada. La técnica moderna no puede aplicarse sin amplios conocimientos teóricos y prácticos. Para nada sirven las máquinas sin maquinistas. En muchos sentidos estos problemas se han agravado en lugar de atenuarse durante los dos últimos decenios. Las medidas sanitarias han reducido considerablemente la mor

talidad sin alterar las elevadas tasas de natalidad. Como consecuencia aunque en algunos países menos desarrollados se han incrementado el PNB hasta en un 4 o 6% anual, ese aumento del nivel de vida se ha visto reducida por un crecimiento demográfico del 3% por año. En otros países insuficientemente desarrollados, el crecimiento demográfico ha sido más rápido, que el progreso económico, con lo que el nivel de vida que era ya bajo, ha disminuído aún más.

Es común decir que el desarrollo es una empresa interna del país , que la inversión en los seres humanos, en los recursos nacionales de mano de obra debe ser parte integrante de los programas de desarrollo del gobierno. El mejoramiento de las condiciones sanitarias, médicas, alimentarias aumenta la calidad y la capacidad física de la mano de obra disponible, mientras que las inversiones en actividades de enseñanza y formación técnica mejoran su calidad. Está demostrado que incluso en los países más desarrollados el mejoramiento del factor humano ha tenido una influencia espectacular en la producción.

En los Estados Unidos, por ejemplo, durante los veinte años siguientes a 1.940 el insumo de los factores de la producción se elevó en sólo un 1.7% por decenio, pero el producto aumentó en el 29%. Hay que suponer que este aumento se debió primordialmente al mejoramiento del factor humano: mejor formación de la mano de obra, progresos de la técnica y mejoras introducidas en la administración y en la organización del trabajo.

Los países en desarrollo deben tratar de valorizar analógicamente su mano de obra si se quiere llegar a un ritmo de desarrollo económico que exceda a su crecimiento demográfico, en un margen suficiente para que el nivel de vida se eleve apreciablemente. Mantener una tasa apropiada de desarrollo de la mano de obra, de vital importancia, exige la movilización de todos los recursos susceptibles de aumentarla. Las medidas encaminadas a mejorar los servicios de enseñanza y formación profesional son de efectos necesariamente lentos, por lo que es imprescindible completarlas con otras de resultados inmediatos.

La mano de obra calificada, como casi todos los demás factores de la producción, puede ser importada; puede importarse por un período limitado, gracias a los programas de asistencia técnica o a consecuencia de las inversiones de la empresa extranjera o privada. Pero también puede importarse a lo largo plazo o de modo permanente, recurriendo a la inmigración que ha sido una de las fuentes tradicionales que han dado a los países en desarrollo nuevas inyecciones de energía trabajadora manual e intelectual.

Para dar una idea de la necesidad de personal técnico y calificado en los países en desarrollo nos referiremos al plan trienal de desarrollo del Brasil en el que, anticipándose a un crecimiento demográfico anual del 3%, se prevee la formación acelerada de maestros destinada primordialmente a la formación de técnicos.

En muchos términos de manera forzosa los países en desarrollo, como

el Ecuador, tendrán que completar sus esfuerzos de formación del personal nacional, importando mano de obra calificada, para cuyo objeto es la aplicación de programas organizados de inmigración, el método más sencillo y eficaz. El personal inmigrante presenta la doble ventaja de llenar algunas de las lagunas existentes y transmitir nuevos conocimientos a la mano de obra nacional.

La inmigración bien concebida y realizada ha ejercido siempre una influencia considerable en el lugar de su establecimiento y en la población local con la que ha trabajado. Aunque debido a las deficiencias estadísticas, no es fácil evaluar en términos cuantitativos la contribución de los inmigrantes al proceso de desarrollo, son muchos los ejemplos que podrían citarse de la influencia de los inmigrantes en su nuevo ambiente. Esta influencia de los inmigrantes en su nuevo ambiente ha sido particularmente sensible cuando grupos de inmigrantes se han establecido en una colonia agrícola o han encontrado empleo en la empresa industrial.

Las colonias agrícolas de inmigrantes han conducido al cultivo de tierras improductivas, tanto en la propia colonia como alrededor de la misma, a una mayor producción de alimentos, a la diversificación de los cultivos, a la introducción de mejores técnicas, máquinas y métodos de comercialización, a la creación de capital productivos, gracias a los bienes importados por los colonos, su ahorro y las inversiones privadas o públicas a que han atraído, así como al mejoramiento de los servicios

sociales de sanidad y enseñanza. La población indígena en contacto con los colonos se han beneficiado también de estas mejoras.

Conviene anotar unos cuantos ejemplos. En 1948 se estableció en el Brasil la colonia agrícola holandesa de Holambra, con un núcleo de 100 familias asentados en unas 5.000 hectáreas de terreno, que en 1960 estaban ya totalmente colonizadas; recientemente se ha establecido otra colonia anexa, y pronto el conjunto tendría unos 2.000 habitantes de los que 500 serán brasileños. La influencia de esta colonia es cada vez mayor. Jóvenes agricultores formados en ella la han dejado para ir a dirigir granjas brasileñas, en las que se divulgan las técnicas avanzadas procedentes de Europa. La colonia sirve también de centro de demostración a los agricultores locales, que aprovechan además sus servicios, principalmente de comercialización. En 1950 se creó también en el Brasil la colonia de Pedrinhas, con un núcleo inicial de 160 familias italianas. En ella se construyó un centro social y administrativo, con iglesia, escuelas, hospitales, talleres de reparación de maquinaria y establecimientos destinados a la elaboración de productos agrícolas, servicios todos que están también a la disposición de agricultores nacionales. Finalmente en el Paraguay una colonia menorista ha considerado necesario establecer su propio centro médico pero el 75% de las personas que recurren a sus servicios, son paraguayos.

En el sector industrial, los inmigrantes han contribuido por lo general, a llenar algunas de las lagunas que existía en niveles intermedios entre los técnicos de alto nivel y los trabajadores semicalificados.

dos que no pueden emplearse eficazmente sino se dispone de elementos ca
lificados. Recientemente, el Comité Intergubernamental para las Migra-
ciones Europeas ha ayudado a ciertos gobiernos latinoamericanos a obte-
ner ingenieros constructores, electricistas y de telecomunicaciones, -
técnicos de laboratorio y veterinarios, sin descuidar por ello sus pro-
gramas ordinarios y veterinarios de selección y traslado de trabajadores
industriales y agrícolas calificados. El CIME también ha colaborado -
con gobiernos , en el reclutamiento de catedráticos de Universidad y -
profesores de segunda enseñanza, para facilitar la puesta en práctica -
de los programas nacionales de educación y formación profesional. Mu -
chos de los inmigrantes calificados han establecido sus propias empre -
sas para satisfacer diversas necesidades locales, como de instrumental
quirúrgico y el montaje de receptores de televisión. Incluso los paí -
ses muy desarrollados se han visto en la precisión de importar personal
técnico, durante el período 1953-1959 la inmigración neta de artesanos
y trabajadores técnicos al Canadá excedió de 100.000 personas, mientras
que el número de graduados de los cursos técnicos de las escuelas secun -
darias superiores fue sólo de 21.000.

Estos ejemplares indican que la inmigración de técnicos y trabajadores
calificados puede ayudar considerablemente a los países en desarro-
llo a valorizar su fuerza de trabajo y que este proceso está efectivamen
te en marcha. ¿Porqué, pues no es mayor la inmigración de esta índo
le? Ya hemos expuesto cuales son las necesidades de trabajadores espe-
cializados. En Brasil en 1964 el CIME no pudo enviar más que unos 250
trabajadores requeridos. La explicación reside en lo que se ha llama--

do "la atracción de los países industrializados". La inmigración de técnicos y trabajadores especializados es de hecho considerable, pero la mayor parte de inmigrantes se dirigen a los países desarrollados, no a los países que se encuentran en proceso de desarrollo. Durante el período 1953-1956, los Estados Unidos admitieron como inmigrantes 59.704 profesionales, técnicos y trabajadores afines, esa cifra representa el 6.4% de todos los inmigrantes del mismo período. El 33% de esos inmigrantes procedía de Europa, el 27% del Canadá y el 30% del resto del mundo. Hay que suponer que, en la categoría del resto del mundo se incluyan muchos países en desarrollo que difícilmente pueden permitirse la exportación de personal calificado. Durante el tercer trimestre de 1964 llegaron a Australia 34.110 inmigrantes de los que 17.222 eran trabajadores, 7.180 de ellos calificados; dentro de éste último grupo había 2.386 profesionales, técnicos y personas de nivel equiparable.

La explicación de este fenómeno es sencillo. Frecuentemente existe una discrepancia entre el producto social marginal de la actividad de un trabajador calificado y la compensación que por dicha actividad se le ofrece. En los países en desarrollo, el producto social marginal es grande, pero la remuneración es muchas veces pequeña; en los países adelantados, por el contrario, el producto social marginal es relativamente menor pero la remuneración es elevada. La experiencia demuestra que la emigración de personal profesional, técnico y calificado se dirige naturalmente hacia los países que más elevada remuneración ofrecen y no hacia aquellos cuyas necesidades son mayores. Por eso actualmente esta emigración tiende a hacer cada vez más ricos a los países ricos y cada

vez más pobres a los países pobres.

¿Qué se puede hacer para remediar esta situación?. Es preciso darse cuenta que la inmigración de personal calificado puede desempeñar un papel fundamental en el progreso económico y social de los países en desarrollo, no sólo por la contribución directa que representa su trabajo sino también por la divulgación general de conocimientos que su presencia facilita. Una vez reconocido este hecho, fácilmente se verá que cualquier medida encaminada a facilitar el traslado de este tipo de inmigrantes a los países en proceso de desarrollo es una forma eficaz de asistencia económica y técnica. De aquí se deduce que los gobiernos, tanto de los países en desarrollo como de los más adelantados, deben tratar de coordinar su política para ofrecer incentivos que puedan realmente inducir al personal profesional, calificado y técnico a trasladarse a los países en desarrollo, en los que sus conocimientos y su experiencia pueden contribuir decisivamente al progreso económico y social.

Hay que admitir, naturalmente, que ni el deseo de lucro es el único motivo que impulsa al personal profesional y técnico a emigrar a los países más adelantados, ni pueden por otra parte los gobiernos ejercer evasión alguna para dirigir la emigración hacia los países en que el producto social marginal neto de su trabajo sería mayor. No obstante si estas necesidades se reconocieron y explicaron públicamente con el mismo fervor, o incluso con sólo una parte del entusiasmo que se pone en el movimiento en pro del servicio de voluntarios, no sería imposible encontrar una solución. Toda política de concesión de incentivos desti

nados a fomentar la emigración permanente será costosa, pero las cantidades que se invierten en ella resultarán insignificantes comparadas con las sumas enormes que se gastan en asistencia económica y técnica y con los beneficios que esta inmigración reportaría a los países en desarrollo. El costo de la formación de una persona hasta el momento en que puede empezar a trabajar y el de su entrenamiento como profesional o técnico, muchas veces a expensas del gobierno, es muy considerable y representa una buena adquisición de capital para el país de acogida. Si los países adelantados se pusieran de acuerdo con los países en vías de desarrollo para estudiar los medios de atraer personal profesional y técnico hacia las regiones en que más falta hace, podrían aquellos sentirse orgullosos de haber aportado una ayuda económica realmente eficaz.

3.- RACIONALIZACION DE RECURSOS HUMANOS PARA EL DESARROLLO

En lo que se refiere a la racionalización de los recursos humanos en los países insuficientemente desarrollados, asombra comprobar que, durante el último decenio, la mayoría de los países en desarrollo, representados en la conferencia mundial de población de 1965, hayan podido preparar o iniciar planes de desarrollo económico, cuyo objetivo primordial es celebrar el aumento de su producción sin tener en cuenta, salvo excepciones, el factor humano en el proceso productivo. Es evidente que en muchos países no se ignora que el progreso económico de una nación supone la capacidad de aprender de otras y de aprovechar el carácter complementario de la división internacional del trabajo, y de que la forma en que un país planea su desarrollo económico no interesa sólo a ese país, sino también al resto del mundo. No obstante, toda planificación

del desarrollo que olvide el factor humano precinde de un importante elemento de producción y se expone a no aprovechar debidamente una fuerza fundamental para el progreso económico.

Es cierto que en muchos de planes de desarrollo se ha manifestado la necesidad urgente de resolver la cuestión de la estabilización familiar y que particularmente el estudio de la relación entre la oferta y el crecimiento demográfico ha puesto en relieve la necesidad de frenar el aumento de la población.

Durante el período posterior a la segunda guerra mundial, se ha conseguido reducir considerablemente la tasa de mortalidad en todo el mundo y particularmente en muchos de los países en desarrollo, mientras que, por lo general, la tasa de natalidad ha variado poco, aumentando incluso en los países menos desarrollados. La única forma de resolver el problema es controlar la tasa de fecundidad de la población.

En general, la migración tiende a reducir la tasa de crecimiento, en los países de origen y a elevarla en los países de acogida. También una emigración en masa de adultos solteros influye en la tasa de crecimiento demográfico.

Por importante que la emigración haya podido ser para los países de origen en los que actuando como válvula de seguridad, permitió reducir la presión demográfica durante la transición de la época preindustrial al moderno desarrollo, más importante ha sido la inmigración para los -

países de acogida, cuyo progreso económico ha contribuido señaladamente

En general la emigración europea ha tenido como destino los países de Oceanía y América del Norte, en cambio con la posible, excepción de la Argentina la inmigración no ha constituido un suplemento importante del crecimiento demográfico en América Latina. La conclusión del estudio consagrado a esta cuestión es que si bien para el conjunto de América Latina la "inmigración selectiva" puede ser importante a corto plazo por cuanto puede proporcionarle el personal calificado que necesita, - las perspectivas a largo plazo no son favorables a las migraciones in - ternacionales.

Grecia y Australia ofrecen ejemplos de los efectos adversos de la - emigración en la estructura de la población por edades, y de la contribución positiva que la inmigración puede representar para el desarrollo económico, respectivamente.

El aumento anual neto de la población de Grecia es casi nulo por ha berse producido un profundo cambio en su composición debido a que los - griegos que emigran, principalmente a Alemania Occidental son especialmente artesanos o trabajadores industriales jóvenes.

Australia declara, en cambio, que desde la guerra la economía ha ex perimentado una transformación. Son muchos los proyectos de desarrollo que se han iniciado, y esa expansión ha sido posible sólo gracias a la continua influencia de trabajadores migrantes que, a su llegada, consti-

tuyen una fuerza de trabajo altamente móvil, que puede desplegarse para satisfacer las necesidades cambiantes de una economía en rápido desarrollo.

Otra apreciación, realtiva a algunas consecuencias sociales de la inmigración en el Canadá no subraya sus aspectos económicos, sino más bien la gran influencias de la evolución técnica en los inmigrantes, - que echa por tierra la afirmación de que éstos hayan alterado fundamentalmente la estructura social del Canadá.

En una comunicación sobre "La inmigración como medio de obtener - personal calificado y de estimular el desarrollo económico y social" - se subraya que la migración internacional a partir de los países en desarrollo o con destino a ellos, podría tender a transformarse, de un - movimiento de masas a una transferencia temporal con fines de forma - ción, o en una migración selectiva de personas esenciales para el desarrollo económico, cuyas soluciones básicas se encuentra, sin embargo, en los movimientos de capital y en la extensión del comercio interna - cional.

En la migración internacional de mano de obra y el desarrollo económico, se subraya la gran conveniencia, para el desarrollo económico de los nuevos países independientes, de retener en el mercado inacional la corriente de trabajadores que ahora se dirige a los mercados internacionales y de crear las condiciones necesarias para un aumento de la démanda interna de mano de obra. A lograrlo contribuirán las inver

siones en el sector de la educación pública y la formación de personal calificado.

En conclusión, cabe decir que las características de los movimientos migratorios internacionales están en constante evolución y son hoy totalmente distintas de lo que fueron hace veinte años. Ahora bien, - aunque el volumen y la composición de la corriente migratoria a ultramar puedan modificarse, la necesidad de migrantes para que contribuyan al desarrollo económico y social y cultural de los países de acogida - sigue existiendo.

4.- PAPEL DEL COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL PARA MIGRACIONES EUROPEAS.

Con el objeto de facilitar el traslado de migrantes nacionales de Europa a los países de ultramar fue creado, en Bruselas, en 1951, el - Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) en cuya constitución se declara que una de las funciones es asegurar, a peti - ción de los gobiernos interesados y de acuerdo con ellos, los servicios indispensables para el buen funcionamiento de las operaciones de prepa - ración, acogida, colocación inicial e instalación de los emigrantes. - Por otra parte, en la resolución constitutiva del Comité, se reconoce que, aunque la asistencia técnica pueda facilitar la solución de las - dificultades económicas de los países insuficientemente desarrollados, el desarrollo de todas las posibilidades, actuales o potenciales de in - migración en dichos países constituye un factor importante para la so - lución de tales dificultades.

En mayo de 1958 el Consejo aprobó la Resolución No. 173, en la que

se encargó entre otras cosas, que concediera más atención a la cuestión de aumentar la capacidad de los emigrantes y facilitar su formación profesional y su adaptación psicológica, especialmente mediante programas de formación profesional, incluso la enseñanza de idiomas. Conforme a estos criterios CIME examinó con los gobiernos latinoamericanos interesados, las mejoras que podrían introducirse en sus servicios e instituciones nacionales, para facilitar la aplicación de programas eficaces de inmigración.

En el Acta de Bogotá aprobado por un Comité especial de la organización de los Estados Americanos el 11 de septiembre de 1960, se recomendó que los proyectos y planes de desarrollo fueran objeto de preparación y ejecución adecuadas, utilizándose para ello, cuando procediera, la asistencia técnica de los organismos interamericanos e internacionales. Poco después el Consejo de CIME resolvió intensificar los esfuerzos del Comité para suministrar todos los servicios posibles de asistencia técnica que permitieran a los gobiernos miembros interesados, desarrollar la organización necesaria para un eficiente reclutamiento, formación profesional, acogida, colocación e integración de la "mano de obra calificada".

OBJETIVOS DE LA ACCION DEL CIME. - (Tomando de la revista Migraciones Internacionales, volumen II No. 1; Pág. 18).

Las finalidades del CIME son:

- a) Crear servicios administrativos y técnicos permanentes, gracias a los cuales los países latinoamericanos en cuyo desarrollo económi

co y social la inmigración desempeña un papel importante puedan atender eficazmente a la acogida, el alojamiento, la colocación y la integración de la mano de obra inmigrante calificada.

- b) Desarrollar los actuales servicios de inmigración con el objeto de mejorar sus técnicas y métodos.
- c) Crear las condiciones necesarias para el establecimiento de servicios que faciliten el asentamiento de los inmigrantes europeos y su integración en la vida social de los países de acogida.

El CIME ha emprendido operaciones para convertir la migración organizada en un instrumento eficaz para el progreso económico y social de los países especialmente en vías de desarrollo; lo ha hecho concretamente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia entre los países latinoamericanos. En el Ecuador CIME tiene su representación que está actuando desde hace algunos años con positivo beneficio a sus intereses y los del país en el tema que estamos tratando de la migración planificada.

Migración de Personal altamente Calificadas.- Hay muchos gobiernos que se oponen a dejar que el hombre de ciencia disfrute de su libertad individual en búsqueda de mejores condiciones para la realización de su trabajo. La migración de estas personas constituyen una minoría, sin embargo el caso suizo se analiza en el sentido de que 500.000 han emigrado a ultramar desde el siglo XVI, pero que esa migración se ha visto compensada

durante el mismo período por una ganancia de cerebros igual a la que salió. Muchos de ellos se convirtieron incluso en lgorias nacionales.

En cuanto al personal altamente calificado Suiza experimentó en el período 1960-1967 la salida de 8.242 para establecerse en el extranjero, a esto llamamos "drenaje de cerebros"; sin embargo en el curso de esta misma época regresaron al país 7.734 personal altamente calificado, manteniéndose un cierto equilibrio y en muchos de los casos con amplio beneficio para el país.

E.- CORRIENTES MIGRATORIAS AL ECUADOR

1.- Antecedentes

Los países que desde el Ecuador hasta el Cabo de Hornos formaban en la época precolombiana una sola unidad política, económica y social bajo el dominio de los Incas, se rompió con la llegada de los españoles, quienes dividieron al territorio del Tahuantinsuyo para adelantar una administración efectiva según ellos, transformados en dueños de vidas y haciendas; los españoles trasladaron la población nativa de la cordillera andina a los sectores de la costa para ocuparles en la producción de bienes y servicios, especialmente en la labranza de la tierra. Este cambio radical para el indio que estaba adaptado al clima frío del páramo produjo una elevada tasa de mortalidad por causa de la tuberculosis, que diezmo la población.

Este análisis se hace en consideración a la diversidad económica y demográfica de América Latina, que se opone con las tendencias políticas de los países del Pacífico y de los del Atlántico en donde Brasil, Argentina y Uruguay por su mayor proximidad a Europa, tuvieron mejores oportunidades de comercio y relaciones intercontinentales.

Existen criterios respetables de personalidades sudamericanas que consideran que la inmigración es mucho más importante que las inversiones de capital. El atraso de los medios técnicos de producción, tanto en la agricultura como en la industria, dificulta los progresos cualitativos y cuantitativos en nuestro país, siendo muy grave la escasez de mano de obra calificada y de empresarios capaces de fomentar la in-

dustria que determinan el éxito en la productividad y el éxito económico toda vez que los recursos físicos, naturales y de capital están al ser vicio de la técnica.

En lo que se refiere al Ecuador la ayuda de trabajadores especiali zados y semiespecializados es necesaria.

Teodoro Crespo en su conferencia sustentada y publicada por la Casa de la Cultura sobre "Bases prácticas y política inmigratoria y colo nización en el Ecuador", al referirse a la política inmigratoria sudamericana manifiesta: "Triste es reconocer que ningún país sudamericano está más atrasado en política inmigratoria y en colonización, tanto na tiva como extranjera, que nuestra república del Ecuador".

El Uruguay, pequeña nación como la nuestra, inicia la política inmigratoria en los albores de su independencia, ya en 1835 recibió 513 migrantes, llegando a la cifra de 33.138 en 1843, de los cuales el 41% eran franceses, el 25% españoles y el 24% italianos, el resto de varias nacionalidades.

En el mismo año de 1843 Chile fundó el Ministerio de Tierras y Colo nización con lo cual encausó la política de inmigración y colonización que ha puesto a ese país hermano en un pedestal ejemplar de nación cul ta y desarrollada.

Afirma Teodoro Crespo que tampoco después de alcanzar un siglo de

vida independiente, el Ecuador ha seguido la misma sabia política de sus hermanas del hemisferio. Si reconocemos como hecho irrefutable que la política inmigratoria en países jóvenes ha sido base y estructura del edificio de la nacionalidad, sin la cual las demás obras del gobierno no alcanzan su verdadero significado; si reconocemos la verdad, debemos rectificar nuestra actitud e implementar técnicamente un adecuado proceso de la inmigración y colonización.

A partir de la segunda guerra mundial, Latinoamérica poseedora de grandes recursos naturales y grandes extensiones territoriales, ofrece amplias posibilidades de inmigración a los pueblos del mundo, especialmente a los habitantes de aquellos países y ciudades de grandes concentraciones humanas. América del Sur tiene ricos atractivos para las migraciones europeas y asiáticas, quienes están dispuestas a emigrar a esta región del continente. Existió cierta resistencia a la presencia de asiáticos porque se los culpó de quinta columnistas en la segunda guerra mundial. Existe en América Latina una gran capacidad para absorber una corriente inmigratoria. Sin embargo se ha producido una apreciable disminución de la emigración europea a América Latina a partir del año 1952. Se ha calculado que en los últimos 150 años, casi 12 millones de personas han emigrado a América Latina. En ese mismo período las inmigrantes asiáticas se calcula fueron 500.000 en su mayoría japoneses agricultores que poblaron especialmente Brasil, Perú y en número reducido Ecuador.

Existen muchos entendidos que consideran a la inmigración como

asunto aún más importante que las inversiones de capital. Su afirmación se basa en el hecho de que hay atraso bastante notable en los medios técnicos de producción, ya sea en la industria o en la agricultura, lo que conduce a una disminución e ineficiencia en el progreso cualitativo y cuantitativo de los países en desarrollo como el Ecuador, en la que se nota una escasez marcada de mano de obra calificada, de empresarios capaces que irrumpen con optimismo en la industrialización en esta forma se está ya concientizando que la capacitación y la eficiente utilización de mano de obra es muy importante para alcanzar el desarrollo económico y social del país.

La revista "Migraciones Internacionales" trae un artículo referente a la situación de los países occidentales de América Latina, referente a asuntos migratorios. Este documento hace incapie en que es indispensable para el desarrollo a Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, la ayuda de trabajadores especializados y semiespecializados y de agricultores con formación europea.

2.- INMIGRACION PLANIFICADA AL ECUADOR

El Ecuador no ha seguido una buena política como la que para otros países ha significado la base de la estructura de su nacionalidad. El Dr. Crespo en su mentada conferencia indica, que con cierta nostalgia, tuvimos a un Vicente Rocafuerte que en 1826 preparó un plan de inmigración extranjera, pero no para el Ecuador, su país nativo, sino para México al que servía como Ministro Plenipotenciario ante el Gobierno Británico, en aquellos días en que las nacionalidades americanas se confundían, con lo que podríamos llamar un panamericanismo eficaz y real.

Por otra parte afirma que en la Argentina, a mediados del siglo pasado, se abrieron las puertas permitiendo el ingreso de inmigrantes, sin discriminación, de la vieja y populosa Europa. Según cifras estadísticas entre 1857 y 1938 entraron en la Argentina cerca de 13'000.000 de inmigrantes. Esta cifra fue plenamente superada después de la última guerra.

El Dr. Edmundo Pérez Guerrero en su obra "La Colonización e inmigración en el Ecuador", ya citada al referirse a este aspecto señala que en nuestro país casi nada se ha hecho en esta materia, y lo poco que se ha hecho ha sido con el más grande desconcierto, por diversas causas, sin que hasta ahora se haya obtenido provecho para la economía nacional.

Dentro de la historia nacional la política inmigratoria de los gobiernos del Ecuador se ha desenvuelto dentro de un campo de total deso

orientación y desconocimiento. En forma breve señalaré los contados -
contratos migratorios que a lo largo de la vida independiente del país
se han realizado.

En 1926 se suscribió un contrato entre el gobierno ecuatoriano y -
grupos de personas de nacionalidad austriacas para el establecimiento
de una colonia en el sector nororiental de la provincia de Pichincha ,
concretamente en Mindo. Los colonos recibirán una subvención del Es-
tado por la suma de sesenta sucres. Treinta personas conformaron ésta
colonia, pero como siempre existen equivocaciones en las negociaciones
el personal no era calificado para labores agrícolas, dando como resul-
tado la falta de asimilación de los inmigrantes al medio ambiente, que
por cierto era inhóspito, sin vías de comunicación ni facilidades para
el trabajo. En tales circunstancias permanecieron cerca de un año pa-
ra luego repatriarse con sentimientos de rencor al país y al gobierno
que no supo planificar aquella colonización.

De acuerdo con las investigaciones realizadas por el mismo Dr. Pé-
rez existieron otros proyectos y contratos de colonización extranjera,
entre las que podemos citar el contrato con el Dr. Karel Volmout, El -
Dr. Pérez expresa que éste fue un contrato más serio y mejor planeado
pero que desgraciadamente no llegó a ser efectivo. Algunas cláusulas
de ese contrato estipulaban que el contratista se compromete a traer -
inmigrantes europeos especialmente checoslovacos para establecerlos -
en la región oriental de Napo Pastaza, quiénes debían realizar la prepa-
ración de las áreas de cultivo y viviendas. A cada colono debía propor

cionársele en concesión 30 hectáreas de terreno, herramientas y semillas para el cultivo. El colono tenía que reembolsar esos gastos en 3 años después de su llegada.

Por otro lado el gobierno se obligaba a crear la infraestructura necesaria mediante la construcción de caminos, suministro de gastos de transporte desde Guayaquil, liberación de derechos aduaneros a enseres materiales, herramientas y semillas que traerían los colonos para sus labores agrícolas.

Lo más importante del contrato radica en el hecho de que el contratista se obligaba dentro del término perentorio de 10 años, a tener - cultivado o explotado la mitad de los terrenos de la concesión. El Dr Volnout debía depositar la suma de setenta mil sucres en el Banco Central para iniciar los trabajos.

Como se ve todo estaba previsto con detalles, pero toda la infraestrutura que debía realizar el gobierno duró más de dos años, y este - contrato quedó sin efecto con las deplorables consecuencias fáciles de suponer.

En 1934 se celebró otro contrato con el Comité Internacional de Inmigración constituido en París, con el fin de auspiciar las migracio - nes europeas. El gobierno del Ecuador autorizó la venida de una comi - sión del Comité para que realice los estudios técnicos de las regiones del país.

El Plan contenía los siguientes propósitos:

Que la inmigración sea selectiva y controlada, exigiéndose a cada inmigrante tener como mínimo la suma de 3.500 francos.

Fundación de un banco en París que se encargue del aspecto material de la inmigración. El comité aportaría con las tierras que el gobierno ecuatoriano le conceda. El banco por su parte cedía las tierras a los inmigrantes quienes debían pagarlas en 25 años. Los inmigrantes llegaron al país, pero jamás se supo de su suerte. Este comité desapareció del Ecuador con un desprestigio total porque mucho se habló de negociados de pasaportes, visas, etc. De todas maneras en 1936 se finalizó el contrato más bien realizado hasta la fecha pues se creía que en él no faltaba detalle alguno pero que falló por el cumplimiento de sus cláusulas y falta de seriedad.

Otro contrato se celebró en 1939 con el señor John Dos Pasos representante de una fundación de filántropos neoyorquinos "The New World - Resettlement Fund. Inc." Este fue un contrato de colonización a base de inmigrantes españoles. El contrato estipulaba cláusulas similares a los anteriores, como el de adquirir tierras para el cultivo, importación de herramientas, semillas y aún maquinaria agrícola libre de gravamen aduanero, e introducción de ganado de cría. Los colonos debían ser escogidos en razón de sus aptitudes y especialidades para la agricultura y la ganadería.

La recepción, transporte y mantenimiento corría de cuenta de la -

fundación para lo cual debería depositar en el Banco Central del Ecuador setecientos dólares por cada familia de siete personas o menos. La primera colonia agrícola debería contar por lo menos diez mil familias. Con gran pena y desilusión este contrato tampoco se llevó a cabo por descuido y falta de seriedad en los compromisos y responsabilidades del gobierno.

En el afán de colonizar las tierras baldías del país, el 4 de abril de 1946 mediante Decreto Ejecutivo 445 se celebró un contrato entre el Gobierno del Ecuador y los señores Jack N. Sheppard y Arturo Montesinos Malo, a quienes se les autorizó para que sirvan de intermediarios y realicen la propaganda y gestiones necesarias a fin de que ciudadanos ingleses y norteamericanos adquieran y colonicen mil doscientas hectáreas ubicadas entre los kilómetros 37 y 41 de vía Santo Domingo - Quinindé y cincuenta mil entre los kilómetros cinco y seis de la misma carretera, de las cuales las primeras y cuarenta mil de las segundas debían entregarse a colonos en forma gratuita, y las restantes 10 mil se podía vender a razón de 5 sucres la hectárea.

A los colonos y a los compradores, además de otorgárseles cincuenta hectáreas por familia y de concedérseles la residencia definitiva en el país, se les exoneraba de todo impuesto para la importación de la maquinaria agrícola que trajeren. Nuevamente este plan fracasó.

En 1947 se realizó un nuevo intento de colonización extranjera. El gobierno nacional destinó la hacienda Pichilingue, ubicada en el

cantón Quevedo, para entregarle en parte a la colonia francesa "France Equateur", en una extensión de dos mil ciento veinticinco hectáreas, - posteriormente les vendería mil novecientos cinco hectáreas más. Como siempre falló el intento y allí quedó una aspiración que pudo beneficiar al país.

Nuevamente me he de referir a las expresiones que han quedado sentadas en el libretto impreso de la conferencia de Teodoro Crespo y publicadas por la Casa de la Cultura. Entre sus apreciaciones al respecto leemos: "El gobierno del señor Galo Plaza quizo enfocar el problema y durante el mismo, tuvimos la visita de los técnicos profesores Paviado y Ronchi, pero desgraciadamente la inercia, la ignorancia y la indiferencia de ciertos elementos en ese gobierno, ahogaron todo intento, dejando como saldo un desprestigio respecto a nuestra seriedad y capacidad de enfocar el problema eficientemente., y a tal punto que las autoridades italianas eludían el tratar seriamente este problema con los representantes diplomáticos ecuatorianos en Roma, este hecho lo pude comprobar personalmente, al hablar con el profesor Ronchi, Presidente de I.C.L.E., Organismo Estatal Italiano que regula la financiación de la emigración italiana al exterior.

En 1971 con la expedición de la Ley de Extranjería, (Capítulo II) se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria, con el fin de llevar adelante una eficiente política migratoria que procure la inmigración planificada y selectiva para lograr beneficios en el desarrollo económico y social del país, pero dicho Consejo Consultivo de Política

tica Migratoria no llegó a reunirse nunca. Con la reforma al Art. 7mo mediante Decreto Supremo No. 3003 de 1978, se crea un nuevo organismo denominado Comisión Asesora y de Tramitación Migratoria, la misma que ha venido funcionando, aplicando la ley de extranjería y los reglamentos pertinentes, pero sin ninguna planificación en la que se fije, las políticas para obtener una migración selectiva que beneficie al país. En los años 1972-1973 el Ecuador ha despertado expectativas en los países del mundo como consecuencia de su explotación petrolera, razón ésta para que inmigre algunos países de Sudamérica se interesen en nuestro país. Efectivamente en estos últimos años se ha dado un incremento de extranjeros inmigrantes que cumpliendo con lo prescrito tanto en las leyes de extranjería y migración han ingresado al país. Los inmigrantes son de algunas nacionalidades, siendo los más numerosos chilenos, peruanos, colombianos y argentinos. Frente a éstas inmigraciones que obedecen al cumplimiento de la ley, también han ingresado gran cantidad de extranjeros indocumentados sobre los cuales trataré en el siguiente capítulo.

3.- INMIGRACION ESPONTANEA

a.- Los Indocumentados.- Podemos afirmar que históricamente la inmigración ilegal a nuestro país no ha tenido ninguna importancia trascendental, pues, como habíamos dejado señalado en el estudio general de las inmigraciones espontáneas, éstas se producen por los incentivos que ofrece un país que se transforma en receptor de inmigraciones de países menos desarrollados, otro paso que no es el suyo, en donde las personas tratan de encontrar solución a sus problemas de empleo y mejo

res salarios y en general mejores niveles de vida. El Ecuador recién desde hace unos cinco años se presentan como país de inmigración por su crecimiento económico experimentado gracias al descubrimiento y explotación del petróleo. Sus amplias fronteras con los vecinos países de Colombia y Perú determinan la facilidad de infiltración de extranjeros inmigrantes indocumentados que se van asentando en determinados lugares del país, haciéndose materialmente imposible ejercer un adecuado control policial.

Se entiende como indocumentados al ciudadano extranjero que ingresa al Ecuador sin los documentos pertinentes y que se establecen en el país con el fin de realizar actividades de trabajo con remuneración o actos de comercio, evadiendo el control de las autoridades migratorias. También se califica de indocumentado al ciudadano extranjero que habiendo ingresado legalmente al país, ha perdido sus documentos de viaje o que sus documentos no tienen validéz por haber caducado o por encontrarse fuera de tiempo del permitido por la Ley.

Los indocumentados en el Ecuador pertenecen en su mayoría a Colombia, Chile, Perú y Argentina, especial preocupación merecen en su orden ciudadanos colombianos, chilenos y peruanos.

Indocumentados colombianos.- En la revista "Visión" de mayo de 1978, se publica que Colombia no tiene problema de indocumentados en su territorio, pero la emigración masiva de colombianos por razones socio-económicas está creando un grave problema a

los países vecinos, Venezuela en particular y el Ecuador y Panamá en menor grado.

La masiva inmigración de personas de nacionalidad colombiana al Ecuador se supone obedecen a los siguientes factores:

- 1) La línea fronteriza entre los dos países es bastante grande, lo que no permite tener los suficientes controles migratorios, la zona fronteriza se encuentra integrada, pues existen innumerables accesos por donde la corriente migratoria avanza incontrolablemente.
- 2) El poder adquisitivo de la moneda colombiana es menor que el sucre, por otra parte los bajos salarios sumado a su alta tasa de desempleo determinan el éxodo masivo a las naciones limítrofes como el Ecuador que por el momento ofrece mejores oportunidades de trabajo.
- 3) La zona de integración fronteriza se encuentra establecida mediante Convenio Internacional entre los dos países. Dicho convenio, otorgan el libre tránsito a colombianos, ecuatorianos sin ninguna tarjeta de control migratorio, en las Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Napo en el Ecuador; y en Colombia, el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo. Esta integración fronteriza se determina únicamente para el turismo pero lo cierto es que ciudadanos colombianos aprovechando el convenio se internan en el Ecuador y están posesionándose de extensas zonas ecuatorianas especialmente en áreas fronterizas de las provincias del Napo, Esmeraldas y Carchi.

4) Millares de indocumentados colombianos han legalizado su permanencia en el país gracias a los convenios bilaterales que ha suscrito el Ecuador con Colombia. El 25 de febrero de 1975 se suscribió el Acuerdo para regular el tránsito de personas y vehículos entre Colombia y Ecuador. En su sección I del Capítulo I del Acuerdo vigente la DOCUMENTACION de los nacionales radicados en Colombia y Ecuador se realizará hasta el 31 de Junio de 1976, fue modificada posteriormente en cuanto a su término, ampliándose hasta el 21 de julio de 1977, y por último se volvió a ampliar el plazo de la documentación hasta el 17 de febrero de 1978. Como resultado de éstos acuerdos se ha permitido una invasión pacífica de colombianos calculados en una cifra aproximada de cuarenta mil que han legalizado su permanencia en el Ecuador, ubicados en las áreas del Puerto de San Lorenzo, Santo Domingo de los Colorados, Nanegal, Nanegalito, Pacto y la zona petrolera del Napo. Existen además numerosos colombianos en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán, Ibarra, Quito y Guayaquil dedicados a la realización de actividades.

La Ley de Extranjería vigente da facilidades para legalizar su situación a los indocumentados en la VI Disposición transitoria cuando dice: "Declárase definitiva la permanencia en el territorio nacional para todo los extranjeros cuyo ingreso o radicación sea clandestino, siempre que en uno y otro caso acrediten ante el Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, tener a la fecha de la expedición de esta ley, no menos de dos años de permanencia ininterrumpida y prueben su filiación, nacionalidad y care-

cer de antecedentes penales, así como el desempeño de una actividad lícita y útil para subsistir.

- 5) Existe por otra parte perspectivas de nuevas olas de inmigraciones de indocumentados y se refiere concretamente a la Decisión 116 de la comisión del Acuerdo de Cartagena denominado "Instrumento Adnino de Migración Laboral, XVII período de sesiones extraordinarias de la Comisión (Lima-Perú). Claro es que ésta decisión 116 se refiere a una inmigración selectiva de trabajadores técnicos especializados de los que carece el país, pero no es menos cierto que la ratificación del gobierno puede facilitar el ingreso masivo de indocumentados especialmente colombianos con grave perjuicio a la mano de obra nacional que se verían desplazadas en sus oportunidades de trabajo.

Los Indocumentados Chilenos.- Se cree que debido a la inestabilidad político-económica de la República de Chile y ante las magníficas perspectivas que el Ecuador comenzó a ofrecer con el "boom" petrolero, grandes contingentes de inmigratorios chilenos han llegado al país especialmente desde los años 1973 a la fecha. La supresión de visas para turistas de Chile y Ecuador, según el Documento de Intercambio de Nota entre las Embajadas de Chile y la Cancillería del Ecuador, publicado en el Registro Oficial No. 63 de 18 de Septiembre de 1980. Determinó que prácticamente los ciudadanos chilenos llegaron al Ecuador con sólo la presentación de sus papeles de identificación o cédula de identidad, pudiendo permanecer en el territorio del país por un lapso de seis meses. Pero acontece que con estas

facilidades de ingreso gran cantidad de personas fijan su residencia - en el país estableciendo negocios, actividades de comercio y cualquier menester que le permita vivir en el Ecuador sin los correspondientes - documentos que le acrediten su calidad inmigratoria. En esencia dicho Instrumento Internacional establece "El Gobierno del Ecuador" la expedición de visa o tarjeta de turismo a los ciudadanos de la República - de Chile para entrar y permanecer en el Ecuador en calidad de turistas por un período de tres meses a condición de que sean portadores de pasaportes o de un documento legal de identidad vigente expedido por autoridad chilena competente. Tal permanencia será prorrogable hasta - por 90 días más. El Perú igualmente ha recibido el fuerte contingente inmigratorio de nacionalidad chilena como consecuencia de los proble - mas políticos y económicos que se ha señalado, pero como esta inmigra - ción fue ilegal comenzó a detectar, detener y deportar a los indocumen - tados permitiendo que muchos de estos ciudadanos pasen la frontera pe - ruano ecuatoriano e ingresen al país grandes contingentes de indocumen - tados con las facilidades que establece el Convenio bilateral Ecuador - Chile.

En forma más reducida igual acción tomó el gobierno colombiano con los chilenos indocumentados que entraron a ese país. Conocemos que el gobierno peruano permitía y permite únicamente el tránsito de chilenos por su país para su ingreso a otro país.

Todas las semanas se contaba el ingreso de turistas chilenos que - ingresan al país por la frontera sur; por desgracia su gran mayoría -

constituyen contingentes de personas que no venían a realizar el verdadero turismo que le interesaría al país, a dejarnos divisas sino en general, eran personas de escasos recursos económicos que por esta misma razón utilizaban el transporte terrestre por tramos hasta llegar al lugar donde escogieron para quedarse. Una vez que ingresan al país, para la Policía de Migración constituye un verdadero problema controlar las dos grandes ciudades Quito y Guayaquil, descubrir los indocumentados - para, de acuerdo con la Ley, proceder a su deportación o exclusión del país.

Indocumentados Peruanos.- De la misma manera en que fueron analizados los problemas inmigratorios con Colombia y Chile, el caso de la inmigración peruana obedece a tres factores económico-social que se presenta con el vecino país. La debilidad de su moneda frente al sucre, el desequilibrio de salarios en relación a lo que se paga en el Ecuador al trabajador y un alto índice de desempleo ha hecho que se incremente el ingreso de ciudadanos peruanos al Ecuador, lo cual facilita enormemente el Convenio de Tránsito de personas y vehículos en la zona fronteriza que corresponde a las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador y los Departamentos de Piura y Tumbes en el Perú. Para el paso del turismo por la zona en mención es necesario el salvo conducto que otorgan las policías de migración de los dos países. Con las facilidades que determina el Convenio, el extranjero ingresa al país en la zona, pero ya en el Ecuador es fácil infiltrarse en el interior del país en donde consiguen trabajo y permanecen indocumentados. Generalmente el peruano indocumentado se asienta en las provin-

cias de la Costa y con mayor empeño lo hacen en las provincias del Gua
yas, Manabí y Los Ríos.

En el aspecto de indocumentados estudiantes peruanos, muchos casos han sido detectados por falta de preocupación y análisis de documentos en las Universidades del país especialmente de Loja y El Oro, donde - existe mucha condescendencia y solidaridad con el elemento estudiantil sin importarle su nacionalidad. Así se matriculan, asisten normalmente a clases y jamás se notifica a las autoridades de inmigración de - los casos de indocumentados. Al contrario se da protección a los indo
cumentados sin darse cuenta que esos cupos de matrícula necesitan nues
tros estudiantes y lo que es más, los dineros del Estado se invierte - en un extranjero que jamás retribuirá en beneficio del país al que le costó su formación.

b.- La Inmigración Espontánea e Ilegal y su Incidencia en la Seguridad

Nacional.- La política migratoria de un Estado tiene que mirar con responsabilidad a los objetivos de seguridad del país - precautelando los intereses socio-económicos de los habitantes de la - nación. La política migratoria está basada específicamente en la Cons
titución y Leyes relativas a la materia, las cuales, como ideal, de - fienden y preservan los elementos constitutivos del Estado como son: - su territorio, población, autoridad o gobierno y sus fines.

La política migratoria en ésta década debió haber sido llevada por el Consejo Consultivo la política migratoria, adscrito al Ministerio -

de Relaciones Exteriores en 1971, organismo que no llegó a funcionar. Posteriormente por Decreto 1104 de diciembre de 1975 se sustituyó ese organismo por la Comisión de Tramitación Migratoria, integrada por tres funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, la que igualmente no funcionó. En ninguna de estas comisiones se ha tomado en cuenta a un representante de las Fuerzas Armadas, cuyo fin específico es la preservación y mantenimiento de la seguridad y soberanía del Estado. Solo en noviembre de 1978 con la creación de la Comisión Asesora y de Tramitación Migratoria, se da intervención, en éste Organismo, a un representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En cuanto se refiere al precepto Constitucional que consagra la prohibición de que un extranjero puede directa e indirectamente adquirir bienes raíces, ni ejercer derechos reales sobre inmuebles en una faja de 50 kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras nacionales de la República y de las playas del mar, ésta disposición constante en el Art. 18 de nuestra Constitución, ha sido transcrita prácticamente en el Art. 2 de la Ley de Extranjería.

En la práctica éstas disposiciones se cumplen con limitaciones. Los Notarios Públicos no cumplen con la Ley en el sentido de exigir el informe previo del Comando Conjunto de las FF.AA. para realizar las escrituras de las adquisiciones en la franja mencionada; por otra parte, es necesario con datos estadísticos sobre propiedades cuyo dominio está en manos de extranjeros dentro de la faja a que hace referencia la Ley, para ejercer el correspondiente control y exigir su reubicación

de acuerdo con las normas establecidas.

El Art. 5to. de la Ley de Extranjería dice: "Con el objeto de que el Gobierno del Ecuador pueda conservar estricta neutralidad en los asuntos de política interna o externa que se susciten en otro Estado, adoptará las medidas conducentes, para impedir que los extranjeros que residen en el país, participen en actividades políticas o bélicas que inicien o fomenten guerras civiles o conflictos internacionales". Como se ve, la ley establece esta facultad pero en la práctica es difícil controlar que extranjeros amparados por visas de refugiados y asilados, visas de estudiantes o cualquier misión cultural que vienen al país y se infiltran en las Universidades del país, por lo que el control a dichos ciudadanos se vuelve difícil; sin embargo es necesario un dinamismo y decisión de los servicios de Migración, Seguridad e Inteligencia del Estado para hacer frente a estas realidades que son atentatorias a la seguridad nacional.

La acción de intervención que dispone el Art. 19 del Reglamento de Extranjería se refiere a que: "El Ministro de Gobierno a petición del Estado interesado hecha por conducto del Ministro de Relaciones Exteriores, o cuando lo juzgare conveniente, podría disponer la intervención de los extranjeros que inicien o fomenten guerras civiles o conflictos políticos internos o externos en otro Estado".

Es necesario tomar en consideración los aspectos de la acción de la expulsión que recoge el Art. 32 del Convenio relativo a la situa

ción de los refugiados publicado en el Registro Oficial 128 del 5 de febrero de 1957, que dice: "Los Estados contratantes no expulsarán a un refugiado que se encuentre normalmente en su territorio, sino por razones de seguridad nacional o de orden público". Los Estados contratantes concederán a dicho refugiado plazo razonable que le permita buscar admisión legal en otro país.

En cuanto a la salida del país de indocumentados, el procedimiento lo señala la Ley de Migración en el capítulo de la Deportación cuya clasificación corresponde al Intendente de Policía.

La inmigración selectiva está consignada en la Ley de Extranjería a base de llenar los requisitos establecidos en la misma, así la inversión del capital por una cantidad de \$/ 600.000 sucres para la adquisición de bienes raíces, certificados, títulos o bonos del Estado o Instituciones nacionales de crédito, ésta es una calidad de visa 10-II, o también para cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería o de comercio de exportación - visa 10-III.

Mucho se ha comentado y existen denuncias por medio de los órganos de comunicación social que algunas empresas pesqueras están financiadas con capitales peruanos con grave vulnerabilidad a la seguridad del Estado. Es necesario tomar en cuenta que los capitales extranjeros tienen una incidencia lógica en el nombramiento de directivos de las empresas y así se nota que la mayor parte de estas direcciones está en -

manos de extranjeros, según lo reconoció la Superintendencia de Compañías al afirmar que el 72% de extranjeros ocupan puestos directivos en las empresas ecuatorianas.

El pasaporte ecuatoriano no tiene una centralización indispensable ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores emite pasaportes diplomáticos, oficiales y especiales, en cambio el Ministerio de Gobierno emite pasaportes ordinarios y documentos de viaje a través de la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación y Pasaportación y también a través de las Gobernaciones de Provincia; esto dificulta la eficiencia del servicio y la ausencia de estadística centralizada.

El instrumento internacional llamado "Acuerdo para regular el tránsito de personas y vehículos entre las repúblicas del Ecuador y Colombia" firmado en el año de 1977 y publicado en 1978, en su parte sustancial no es más que la ratificación del anterior firmado por los dos gobiernos en febrero de 1975 en la ciudad de Bogotá. Este instrumento establece un territorio común de garantías denominado Zona de Integración en la que los nacionales y los extranjeros de los dos países pueden circular con la cédula de identidad pero fuera de la zona se requiere además la tarjeta de control migratorio, y el plazo de permanencia es el de 90 días. Lo que más causó preocupación en el campo de la seguridad nacional fue el hecho de la aplicación de la sección I del Convenio que se refiere "al régimen de migrantes indocumentados", mediante el cual los residentes ilegales de los dos países, en base a una simple documentación, lograron obtener su residencia definitiva y le

gal. El proceso de legalización a los indocumentados feneció el 17 de febrero de 1978. El análisis de resultados ha despertado mucha preocupación el hecho considerado de que se trata de una invasión pacífica - al Ecuador por parte de cincuenta mil colombianos que lograron sus propósitos. Este gran contingente de colombianos se encuentran dispersos en el país, pero con preferencia se han ubicado en la zona Petrolera - Napo, en posesión de grandes extensiones de bosques y tierras de cultivo, en las provincias de Esmeraldas, Pichincha, especialmente en la zona de Santo Domingo de los Colorados y Noroccidente de Quito. Es de suponer que el convenio debe beneficiar a ambas partes, y no con preferencia a una sola de las partes.

Comentario especial merece el hecho de que las garantías de turismo anotados en el convenio, alcanzar también a los extranjeros residentes en sus territorios, pues aprovechándose de este libre paso nuestros inmigrantes salen del país burlando una obligación que tiene para las Fuerzas Armadas determinadas en el Art. 34 de la Ley de Servicio Militar Obligatorio, que dice: "Los extranjeros varones de 18 a 35 años, - residentes en el país en calidad de inmigrantes deberán registrarse en las Juntas de Calificación y abonar por una sola vez la cuota de compensación de diez mil sucres. Serán llamados al servicio de las FF. - AA., solamente en caso de guerra internacional".

Existen perspectivas de nuevas migraciones de indocumentados. "El proyecto de acuerdo para regular los flujos migratorios entre el Ecuador y Colombia, inspirado en la decisión 116 de la Junta del Acuerdo -

de Cartagena que ha sido aprobado por el Ecuador pero que aún no lo ratifica. Este documento de trabajo reposa en el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración del Ecuador, auspiciado precisamente por la Cancillería Colombiana, elaborado para proteger a trabajadores calificados y no calificados, con el fin de otorgarles facilidades de trabajo y permanencia en el país; por otra parte el mismo documento contiene medidas elementales para regular la permanencia de trabajadores migrantes indocumentados del Ecuador y Colombia. Los términos "Trabajadores migrantes indocumentados" encierra también aquellos trabajadores subordinados o también independientes.

Por las razones expuestas pensamos que una nueva oleada de ciudadanos colombianos ingresarán al país con el instrumento andino de Migración Laboral (Decisión 116) el mismo que en su capítulo VIII Establece un nuevo plazo para legalizar la permanencia de los trabajadores indocumentados. Esta decisión se encuentra ratificada por la mayoría de los miembros de Colombia, Perú, Bolivia, sólo el Ecuador aún no lo ha ratificado. Hace el país y el Gobierno de estar alerta de posibles invasiones de inmigrantes indocumentados, con grave detrimento a la seguridad nacional, que todos somos responsables de mantenerla sin ningún riesgo.

La Ley de Migración provee disposiciones que tienden a garantizar la seguridad del Estado y es el Art. 9no. en sus numerales 13 y 14 dicen: "No serán elegibles para conseguir visas y deberán ser excluidos al solicitar su admisión al país; los que aconsejen, enseñen o practi-

quen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia, el desconocimiento del derecho de propiedad, que se opongan a todo gobierno organizado, que pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones filistas. A quienes el agente conoce o tiene razón para creer que pretenden ingresar al país para emprender en actividades perjudiciales al interés público o comprometer el prestigio o seguridad nacionales".

4.- EL PAPEL DE LA POLICIA NACIONAL EN LA MIGRACION DEL PAIS.

El Servicio de Migración es una de las funciones más importantes que cumple la Policía Ecuatoriana mediante la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros, para proteger la ocupación de los ecuatorianos en la producción nacional y garantizar la conservación del orden público interno. Las normas legales de Migración, regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos, la vigilancia en cuanto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. Sus obligaciones se extienden hacia el cumplimiento de preceptos relativos al control migratorio en leyes especiales y convenios internacionales vigentes para el Ecuador.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional en el Art. 3ro., señala las funciones esenciales en el literal h) dice: "Son funciones de la Policía Nacional" el control del movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país. Igualmente el Art. 29 de la misma ley al refe

rirse a las Direcciones Nacionales de Servicios Policiales establece -
que: La Dirección Nacional de Migración, es el organismo responsable -
del control, movimiento y permanencia de extranjeros en el país, de -
conformidad con las Leyes y Reglamentos pertinentes. Por otra parte -
el Art. 57 de la Ley Orgánica determina que para el cumplimiento de -
las funciones establecidas en la Ley, la Institución se compone de los
siguientes Servicios o ramas con jurisdicción en todo el territorio na
cional, organizados en repartos y unidades policiales. (f) Servicio de
Migración. Este es el marco legal institucional en el que se desen -
vuelve la actividad policial en el campo migratorio.

En el Art. 4to. de la Ley de Migración señala los deberes y atribu
ciones que tiene el Servicio de Migración por intermedio del Comandan
te General de Policía y que son:

- a) Organizar y coordinar los servicios centrales y provinciales de mi
gración en la República.
- b) Establecer y modificar las formas migratorias para el desenvolvimien
to de las actividades del Servicio.
- c) Prevenir y reprimir la migración clandestina.
- d) Llevar el registro del movimiento nacional migratorio, realizar los
computos estadísticos de entrada y salida, clasificando a las perso
nas nacionales según su domicilio en el país o en el exterior; y, -
extranjeros inmigrantes o no inmigrantes según su categoría migrato
ria, así como conceder certificaciones sobre estos datos.

- e) Disponer en escala nacional el ordenamiento de libros de registro de órdenes de exclusión y deportación de extranjeros, así como de las resoluciones judiciales que se establecen para impedir que el afectado se ausente del país. La información relativa a estas medidas deberá contener datos precisos de filiación de la persona y el número de su documento de identidad.
- f) Cooperar para el censo nacional de extranjeros en la oportunidad que determine el Consejo Consultivo de Política Migratoria.
- g) Supervigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que gravan el movimiento migratorio.

Los agentes de Policía del Servicio de Migración tienen las siguientes facultades discrecionales en el cumplimiento de sus deberes fundamentales:

- a) Inspeccionar las naves o vehículos de transporte local o internacional en que presuman la concurrencia de personas sujetas al control migratorio.
- b) Interrogar a todo extranjero sujeto a fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país.
- c) Rechazar la admisión o salida de las personas que no se sujeten a las normas legales o reglamentarias.
- d) Impedir la salida de naves o vehículos de transporte internacional o no, mientras no se haya practicado la inspección migratoria.

- e) Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos a fuero territorial.
- f) Arrestar y situar ante el juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obtaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o que infringieren las leyes, reglamentos u órdenes de las autoridades de migración.

De conformidad con la Ley y Reglamento de la materia, los agentes de Policía del Servicio de Migración de la Policía Nacional, tienen prioridad para inspeccionar la entrada y salida de personas en las costas, puertos, fronteras o aeropuertos de la República y las naves o vehículos que efectúen servicios locales o internacionales, regulares o no, sean éstos marítimos, aéreos o terrestres. Para el cumplimiento de sus funciones obrarán en armonía, cooperación y coordinación de los demás servicios policiales y con las demás autoridades.

Los representantes de los Gobiernos extranjeros en misión oficial, sus familiares, empleados así como altos funcionarios del Estado, personas amparadas con pasaportes diplomáticos y más personas que por convenios internacionales o leyes especiales se encuentren exentos de jurisdicción territorial, tendrán preferencia en la inspección migratoria y recibirán las facilidades que señalan la costumbre y reciprocidad internacionales para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento.

Las inspecciones del Servicio de Migración se practica de acuerdo al Reglamento en vigencia, en el siguiente orden;

- a) Ecuatorianos.
- b) No Inmigrantes.
- c) Inmigrantes Extranjeros.

Existen normas pre establecidas que se relacionan con el procedi - miento para la deportación de extranjeros. Corresponde al Ministro de Gobierno por conducto del Servicio de Migración de la Policía Nacional proceder a deportar a todo extranjero sujeto a fuero territorial que - permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos:

- a) Que haya ingresado al país sin sujetarse a la inspección migratoria o por lugar u horario no reglamentarios.
- b) Con las excepciones previstas en disposiciones legales, quien hubie - re sido admitido provisional o definitivamente y al momento de in - gresar o durante su permanencia estuviere comprendido en algunas de las causas de exclusión.
- c) Quien hubiere sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sen - tencia, cumplida la pena y obtenido el indulto.
- d) Los delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial.

Los agentes de policía de migración que tuvieren conocimiento de - alguno de los hechos constitutivos de las causas de deportación podrán

realizar el arresto provisional del extranjero imputado para que el In-
tendente General de Policía de la Provincia, inicie la respectiva ac-
ción legal de deportación la que no se admitirá fianza carcelaria.

La exclusión de extranjeros es una facultad inapelable de la Poli-
cía de Migración, así lo dispone el Art. 17 de la Ley de Migración, en
concordancia con el Art. 9no. de la misma Ley que dice: "No serán ele-
gibles para obtener visas y deberán ser excluidos al solicitar su admi-
sión en el país, los extranjeros sujetos a fuero territorial, que estu-
vieren comprendidos en las siguientes causas: Deportación de otros paí-
ses, con documentos ilegales o impropios, enfermos contagiosos, psicó-
patas, indigentes, convictos de delitos comunes, toxicómanos y trafi-
cantes, prostitutas.

A más de estos numerales, tenemos disposiciones que se fundamentan
en la seguridad del Estado. Esta facultad que le da la Ley a la Poli-
cía de Migración debe ser cumplida con responsabilidad y diligencia me-
diante la acción coordinada del Servicio de Seguridad Pública y Servi-
cio de Información del Estado, para que la disposición legal no quede
como letra muerta.

La acción policial en cuanto a indocumentados se halla encausada a
evitar la inmigración clandestina, aunque como ya se explicó, las fron-
teras son muy grandes, y ofrecen facilidad al ingreso de extranjeros -
evadiendo los pocos sitios de control que ha podido establecer la Poli-
cía de Migración.

El Servicio de Migración para el cumplimiento de sus funciones específicas se encuentra organizado en la siguiente forma: Existe una Dirección Nacional cuya sede está en Quito, una Subdirección con sede en la ciudad de Guayaquil y Jefaturas Provinciales de Migración en las Provincias del país. De acuerdo a las necesidades del Servicio se han establecido puestos de control tanto en el norte, oriente y sur del país, para lo cual es necesario un buen número de personal policial dedicado a frenar este tipo de inmigración espontánea y clandestina. Como se hace imposible el cumplimiento cabal de estas medidas y escapando al control policial ingresan al país gran número de extranjeros indocumentados especialmente colombianos, peruanos y chilenos. Toca entonces al personal policial migratorio la búsqueda, localización e identificación de extranjeros que se han asentado en el país dedicándose a labores diversad. Esta tarea es difícil tanto en la ciudad como en el campo, debido a que estos indocumentados reciben protección de sus empleadores, los mismos que los esconden y tratan de evadir el control policial, Las estadísticas de control de inmigrantes indocumentados constan en el anexo(1). Mediante el procedimiento determinado por la ley del Intendente de Policía califica la deportación y son puestos fuera de las fronteras del país. Para la Policía de Migración significa un egreso económico significativo el pago de pasajes de los deportados, pasaje y viáticos al personal que los conducen, lo cual ocurre semanalmente. Muchas veces los resultados no son los deseados, porque una vez que el extranjero deportado ha sido entregado en el territorio vecino a sus autoridades migratorias de ese país, regresan al Ecuador por cualquier sitio de la frontera.

El servicio de Migración conciente de su responsabilidad, lleva - las estadísticas sobre los extranjeros que han ingresado al país con - sus visas de inmigrantes en sus diversas categorías, lo que nos hace - conocer el número actual de extranjeros, para lo cual acompaño un ane- xo.

En resumen el Servicio Migratorio de la Policía Nacional tiene una dura responsabilidad en el control de indocumentados y en el cumplimien- to de su misión para cuya mejor ejecución está preparándose constante- mente al personal en los aspectos teóricos y prácticos de la migración, para hacer frente con eficacia a esto que hemos llamado "La Invasión - Pacífica al Ecuador".

II

ASPECTOS JURIDICOS DE LA MIGRACION

A.- ANTECEDENTES JURIDICOS.

La inmigración no es un simple fenómeno sociológico, político o económico y demográfico, sino que es una cuestión que tiene que ver con el derecho, como una categoría jurídica. Eugenio Pérez Botija que escribe para la revista Migraciones Internacionales, Pág. 50, dice: "El inmigrante se sitúa así en la órbita legal, bajo la custodia de un abstracto sistema de normas que ocupan un concreto lugar en el vértice de la pirámide Kelseniana. Esta pirámide con que Kelsen y su escuela nos describiera el ordenamiento jurídico, el sistema de vigencias de un pueblo, guardan un cierto lugar para un hipotético pretor peregrinus".

En el Derecho Romano se creó la mencionada institución del pretor peregrino, el año 366 antes de Cristo los cónsules romanos se llamaban pretores. Existían dos pretores, el Urbano y el Peregrino. El pretor peregrino, resolvía los asuntos que se suscitaban con los extranjeros que llegaban a Roma, de orden jurídico que demandaba mucha sapiencia y tino, tenían que administrar justicia a extranjeros de distinta nacionalidad a quienes había que aplicar la ley de acuerdo a su procedencia. Al crearse esta institución de pretor peregrino se trató de proteger al derecho del extranjero quien sin ser considerado como ciudadano romano, tampoco puede quedar al margen de la ley y del derecho.

Sería cuestión de un estudio especializado el análisis sobre los -

antecedentes del derecho de emigración. Pero si podemos afirmar con toda seguridad que el derecho de imigración es un derecho natural como lo describe la Constitución de Argentina de 1835. Igualmente la Enciclica *Pacem in Terris*. LA ENCICLICA *MATER ET MAGISTRA* afirma que la emigración es un derecho natural. Por otra parte juristas prestigiosos aseguran se trata de un "Derecho Esencial". Se dice es un derecho natural porque va unido al hombre como ser libre, por su condición de hombre previsto de dignidad y conciencia y con necesidad de movimiento.

Se afirma también que la emigración e inmigración es un derecho político, que lo confirman el Tratado de Versalles, el Art. 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre, entre otros.

Así mismo desde el punto de vista jurídico se dice también que la emigración es un servicio público nacional e internacional, en el sentido de las normas que rigen la organización y el funcionamiento del Servicio es un conjunto de garantías jurídicas para los sujetos administrativos, así vemos como nace un sistema de normas que permite la emigración e inmigración dirigida y asistida.

Los tratadistas clásicos del Derecho Internacional como Vitoria, Grecio, Podesta Costa, coinciden en afirmar desde mucho tiempo atrás, que el derecho de emigrar tiene la categoría de derecho natural, Francisco de Vitoria defiende el derecho de españoles para trasladarse a América ya que los hijos de españoles nacidos en América pueden adqui-

rir la ciudadanía española. El profesor Podesta Costa plantea el reconocimiento de las migraciones no sólo como un derecho natural sino como un derecho contractual que se derivan de ciertos acuerdos bilaterales o multilaterales firmados por organismos de los países interesados.

En el Derecho Internacional Contemporáneo y en materia de migraciones, tenemos el Código Internacional del Trabajo que en el libro XI se refiere a las migraciones. Este código recoge el convenio de 1949 que desarrolla las bases de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 1919 realizada en Washington, y en fin, las demás reuniones posteriores que se efectuaron tanto en Ginebra como en Roma, con el objeto de establecer la protección de carácter internacional del emigrante. Brevemente citaré algunos artículos del Código Internacional del Trabajo:

Art. 1505.- A los efectos de esta sección (recomendaciones) la expresión Trabajador "migrante" significa toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante.

Cuando se menciona en ésta sección al Gobierno o a la autoridad competente del territorio de emigración, estas palabras designan, si se trata de migrantes, de personas refugiadas o desplazadas, cualquier organismo establecido de conformidad con las disposiciones de un instrumento internacional que esté encargado de la protección de refugia-

dos y personas desplazadas que no gozan de la protección de ningún gobierno.

Esta sección no se aplica:

- a) A los trabajadores fronterizos.
- b) A la entrada por un corto período de artistas y de personas que ejerzan una profesión liberal.
- c) A la gente de mar.

Art. 1506.- De una manera general los miembros deberían tener por norma el desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo y deberían facilitar a estos efectos, la distribución in - ternacional de la mano de obra, y en particular su movimien - to desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit. Las medidas adoptadas por cada miem - bro deberían tener debidamente en cuenta la situación na - cional de la mano de obra, y el gobierno debería consultar a las organizaciones apropiadas de empleadores y trabajado - res sobre todas las cuestiones de carácter general relativas a las migraciones de trabajadores.

Existen otros artículos en este Código relativos al reclutamiento de trabajadores, sistemas de colocación, importación de efectos personales, herramientas de trabajo, inspectores médicos, migración femeninas, etc.

Igualmente contempla preceptos relativos a la seguridad social de los migrantes como es el seguro de desempleo y reparación de accidentes de trabajo. Es necesario así mismo referirse a las declaraciones, tratados y cartas que en el aspecto de migración se han concertado. - Declaración Universal de los Derechos del Hombre. La Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1948 aprobó una especie de Código Político Internacional, el mismo que en su Art. 13 establece y reconoce la libertad de circulación en los siguientes términos: Art. 13.- "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".

Como consecuencia de la Declaración de los Derechos Humanos los países han introducido en sus constituciones el derecho de emigración como ley fundamental de cada Estado.

Existen organismos como la UNESCO y la OMS y sobre todo la OIT, - que brevemente fue analizada, que se preocupan de los aspectos migratorios internacionales los que han sido reglamentados durante mucho tiempo por aquellos países importadores de mano de obra. Las organizaciones internacionales son las abanderadas del fenómeno migratorio, y aspiran a elaborar un verdadero derecho internacional de la migración. Por el contrario las legislaciones nacionales ponen barreras a las migraciones de acuerdo con los principios de autodeterminación de los pueblos y a su principio de soberanía, considerando las conveniencias del país establecen su política migratoria en busca de mayor beneficio económico

y social de su pueblo.

B.- LA LEGISLACION ECUATORIANA EN EL PROBLEMA MIGRATORIO.

1.- BREVE ANALISIS HISTORICO

No tenemos antecedentes sobre legislación migratoria en la época precolombina, algunas normas de tipo jurídico han sido recogidas desde la Colonia hasta nuestro país. Los fundadores del Derecho Internacional, Francisco de Vitoria, juntamente con Hugo Gracio, exaltaron por vez primera el derecho de migración, cuando se referían al derecho de los españoles a emigrar a América y establecerse en sus territorios. - La revista "Migraciones Internacionales", Volúmen II No. 1, Pág. 64, - se refiere "Francisco de Vitoria" (de Indis, de Tit. Leg. 2). Los españoles tienen derecho a recorrer aquellas provincias y de permanecer allí, que puedan prohibírselo los bárbaros, pero sin daño alguno de ellos. En todas las naciones se tiene como inhumano el tratar y recibir mal a los huéspedes y peregrinos, sin motivo alguno especial y, - por el contrario es de humanidad y cortesía el portarse bien con ellos a no ser que los extranjeros reporten daño a la nación. Si no fuera lícito a los españoles recorrer aquellas provincias, sería o por derecho natural o por derecho divino o por el derecho humano. Por derecho natural y divino es cierto que se puede. Si pues hubiera alguna ley humana que sin causa alguna prohibiera lo que permite el derecho natural y divino, sería inhumano e irracional y, por consiguiente, no tendría fuerza de ley.

Si a algún español le hacen allí hijos y quisieran éstos ser ciuda

danos del lugar, no parece que se les puede impedir el habitar en la ciudad o el gozar del acomodo y derecho de los restantes ciudadanos. Además si algunos quisieran domiciliarse en algunas de las ciudades o mo tomando mujer o mediante otra razón conforme a la cual otros extranjeros suelen hacerse ciudadanos, no parece que puedan prohibírsele más que a los otros y por consiguiente gozarán de los privilegios de los ciudadanos como los otros con tal que también soporten las cargas comunes.

En lo que se refiere a algunas normas legales en el período colonial y republicano se han tomado ciertas notas del Seminario para licenciatura de la Universidad Central, Escuela de Derecho, 1978. En la legislación española se refieren a aspectos de migración observándose, confusión con nacionalidad. En 1623 existe la prohibición de poder adquirir propiedades a los extranjeros dentro de veinte leguas en tierra adentro de los puertos. Los reyes católicos señalan como requisito de la admisión del extranjero que profesen la religión católica y realicen el juramento de fidelidad a la religión del rey. El extranjero era nacionalizado obligándose a renunciar su fuero de extranjería rompiendo su relación de dependencia con su país de origen en los aspectos políticos y de relación civil, so pena de ser sancionados con expulsión del reino y confiscando sus bienes, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley VII de 12 de Julio de 1971.

Para los transeúntes que no se sometían al vasalleje del rey, se le concedía quince días para abandonar la Corte o dos meses cuando se

encontraban en alguna de las colonias.

Los reyes de España con el objeto de ejercer una correcta administración de las colonias dictaron cédulas, cartas, provisiones, ordenanzas, instrucciones y más normas de carácter imperativo que regulasen la vida de sus súbditos. En 1567 se realiza la recopilación de las leyes de Indias con Felipe II.

Felipe II en 1592 y Felipe III en 1616 prohíben el ingreso de extranjeros a las Indias, sin embargo antes, en 1597 Felipe II dispuso que el extranjero mercader, pueda regresar de los puertos de las Colonias con su autorización, esto dió lugar a un sinnúmero de problemas, porque muchos extranjeros que se trasladaban a los puertos profesaban la religión católica pero desde el punto de vista de Lutero y Calvino, Casi en 1602 se dispone la expulsión de estos elementos de las Indias muchos extranjeros viajaban desde la península hacia los territorios americanos y llevados por el afán de mejoras económicas iniciaban su aventura hacia el nuevo mundo, muchos de ellos no tenían ninguna autorización, Felipe II decidió considerarlos como vasallos a aquellos que huan formado su hogar y que tengan familia.

Una ley dictada por Felipe III en 1608 corroborada por Felipe IV establece que se ha de tener como natural de los reinos de España a todo extranjero que haya vivido en los reinos o en las Indias durante veinte años ininterrumpidos, con bienes raíces, con el fin de que pueda contratar en las Indias.

Ya en la época de la independencia en junio de 1823 el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia dicta un decreto autorizando al Poder Ejecutivo que la inmigración de extranjeros se promueva, autorizándole disponer de una cantidad de tierras de cultivo equivalente a 596.000 áreas que deberían entregarse a los inmigrantes, quienes podrán obtener la calidad de colombiano. Así mismo un mes más tarde el Senado y la Cámara de Representantes dictó un Decreto autorizando el Poder Ejecutivo para expulsar de Colombia a todo extranjero considerado peligroso para los fines de la independencia.

El 13 de mayo de 1830 el Departamento del Sur de Colombia decide separarse de la Gran Colombia formando el Estado de Ecuador. El nuevo Estado en materia migratoria da ciertos decretos con disposiciones que se relaciona con este problema, como el decreto ejecutivo de agosto de 1866 disponiendo el plazo de cincuenta días, desde la promulgación, para que los españoles abandonen el territorio nacional a menos que obtengan carta de naturalización. El plazo fue prorrogado mediante Decreto Legislativo de 1867, el Congreso acuerda, que por el mero hecho del ingreso al país y la simple manifestación de naturalizarse tanto chilenos, bolivianos, colombianos, peruanos y venezolanos se les otorgará la ciudadanía ecuatoriana; y que los profesionales abogados, médicos, profesores de ciencias podrán ejercer libremente su profesión. En la Constitución de 1884, el Art. 91 prohíbe al Presidente de la República admitir extranjeros en el ejército en calidad de Jefes y Oficiales sin permiso del Congreso.

En agosto de 1886 el Congreso dicta la ley que regula la residencia derechos y obligaciones de los extranjeros y dispone que será expulsado todo aquel que fuera considerado pernicioso al orden público. Se les otorga los deberes y derechos idénticos a los que tienen los nacionales excepto la participación en elecciones. En septiembre de 1889 - mediante Decreto Ejecutivo se prohíbe la inmigración de ciudadanos de nacionalidad china, permitiéndose continúen en el país aquellos que ya inmigraron.

Con fecha 23 de agosto de 1892 se dicta una nueva ley referente a derechos y obligaciones de extranjeros, llamándola Ley de Extranjería, la cual contiene disposiciones relativas a los extranjeros tales como:

- Residencia unida a la posesión de una propiedad raíz.
- Residencia unida al ejercicio del comercio con casa establecida o cualquier otra industria que no fuere transitoria.
- Haber contraído matrimonio con ecuatoriana y permanecido en el país más de un año.

En resumen se puede afirmar que las disposiciones constitucionales a partir de 1835 autorizan el ingreso o inmigración de extranjeros al país garantizándoles seguridad y libertad, siempre que se sometan a la Constitución y Leyes del Ecuador.

La Constitución del Estado de 1906 contiene disposiciones relativas al fenómeno migratorio en el que consagra el derecho de los ciudadanos a emigrar e inmigrar de un lugar a otro.

En octubre de 1921 el Congreso dicta la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización entre cuyas normas se establece la prohibición de ingreso al territorio nacional de los extranjeros locos, mendigos, idiotas, vagabundos, enfermos incurables sin recursos o incapaces de ganarse la vida; los que trafican con la prostitución, los condenados en otros lugares fuera del país, los que fueren peligro para la moral, el orden público y las buenas costumbres, los criminales que hayan cumplido sus penas, en fin los que contravinieren en los preceptos de la Ley del opio.

La Constitución de 1929 al referirse a los extranjeros, les otorga iguales derechos civiles y garantías constitucionales que a los ecuatorianos exceptuando ciertos derechos políticos, como el derecho al sufragio; prohíbese también a los extranjeros inmigrantes poseer a cualquier título bienes raíces en una extensión de 50 K.m de la frontera, salvo autorización especial.

Siguiendo cronológicamente con el aspecto legal de las migraciones en febrero de 1938 se dicta una nueva Ley de Extranjería, extradición y naturalización en la que se pone de relieve:

- Seleccionar a los extranjeros migrantes por su capacidad.
- Procurar la migración de agricultores, para colonizar tierras baldías. (este asunto fué tratado en la migración ecuatoriana)

En 1940 se expide una nueva ley de extranjería, en la que se establece una vez más los requisitos para el ingreso de extranjeros al país.

is, se establece las causas en que pueden ser excluidos y expulsados del país. El Reglamento a esta Ley fue aprobado por Decreto 111 de 29 de enero de 1941.

Es importante señalar que el primero de Abril de 1941 se crea el timbre de inmigración, relativo a un impuesto que tiene que ver con actos administrativos de carácter migratorio.

El 20 de febrero de 1947 la Asamblea Nacional Constituyente dicta una nueva Ley de Extranjería, lo más importante de esta Ley es la creación de la Junta de Inmigración la que se halla conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Gobierno, y Previsión Social, los Presidentes de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de Economía y por el Procurador General de la Nación, quien tenía la atribución de señalar cupos anuales para la inmigración.

En diciembre de 1964 mediante Decreto 2881 M., se reforma la Ley de Extranjería, Naturalización, Extradición; aspecto importante de esta reforma es el dar la competencia al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo relativo a naturalización de extranjeros.

En diciembre de 1971 se expide Decretos 1897-1898-1899-1900 mediante los cuales se expide las Leyes de Extranjería, Migración y los Reglamentos a las referidas leyes, que se encuentran actualmente en vigencia. Estas leyes regulan la inmigración foránea en una forma más

organizada e indudablemente se establece el andamiaje para la edificación de una política migratoria, acorde con las nuevas concepciones socio-económicas de interés universal.

2.- LEYES, REGLAMENTOS Y CONVENIOS VIGENTES.

1.- Clasificación

En el momento actual se puede decir que existe un marco jurídico en el cual se mueve con cierta eficiencia los aspectos migratorios del país. Son múltiples las leyes y reglamentos que inciden en el fenómeno migratorio y son los siguientes:

- 1) Constitución Política de la República del Ecuador.
- 2) Ley de Seguridad Nacional Capítulo VI. Reglamentaciones especiales para extranjeros.
- 3) Ley de Extranjería con sus reformas referentes:
 - a. Transferencia de funciones de extranjería al Ministerio de Gobierno.
 - b. Creación de la Comisión Asesora y Tramitación Migratoria.
- 4) Reglamento a la Ley de Extranjería.
- 5) Reglamento de la Comisión Asesora y de Tramitación Migratoria.
- 6) Ley de Migración.
- 7) Reglamento para la Ley de Migración.
- 8) Ley de Pasaportes y documentos de viaje, certificados especiales.
- 9) Reglamento de la Ley de Pasaportes y documentos de viaje.
- 10) Ley de Timbres y Aranceles relativos al fenómeno migratorio.
 - a. Decreto sobre valoración de la especie, libretín, pasaporte y el impuesto al ausentismo.

- b. Impuesto de los extranjeros varones residentes en el país, e - impuesto a los ecuatorianos remisos que desean ausentarse del - país.
 - c. Garantías para los misioneros católicos.
 - d. Garantías para los deportistas.
 - e. Tasa por trámite de pasaporte.
- 11) Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación en relación a la cédula para extranjero inmigrantes en el Ecuador.
- a. Articulado específico sobre la cédula para extranjeros.
 - b. Artículos específicos relativos a la aplicación del Decreto Supremo No. 1721 (Recedulación).
- 12) Código del Trabajo relativo:
- a. Autorización al trabajador extranjero.
 - b. La Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo en relación al carnet ocupacional.
- 13) Convenio para el tránsito de personas en la zona fronteriza peruano-ecuatoriana.
- 14) Reglamento del Convenio para el tránsito de personas en la zona - fronteriza peruano-ecuatoriana.
- 15) Acuerdo para regular el tránsito de personas y vehículos entre las Repúblicas del Ecuador y Colombia .
- 16) Reglamento del Acuerdo sobre el tránsito de personas y vehículos en - tre las Repúblicas del Ecuador y Colombia.
- 17) Acuerdo sobre Régimen de Visas entre Italia y Ecuador.
- 18) Acuerdo de Supresión de Visas en pasaportes: diplomáticos, oficia- les de servicios especiales, entre Costa Rica y Ecuador.
- 19) Acuerdo de Supresión de Visas de Turismo entre Brasil y Ecuador.

b.- Análisis Suscinto de su Contenido.- Un análisis breve a estas normas constitucionales, legales, reglamentarias y los correspondientes acuerdos binacionales es menester para formarse un anotado criterio de como el país se encuentra hoy en materia migratoria.

I. CONSTITUCION.- La Constitución de la República del Ecuador aprobada en el Referéndum del 15 de enero de 1978 consagra en el Título I, Sección III, la condición jurídica de los extranjeros. Su artículo 14 manifiesta que los extranjeros gozan, en general de los mismos derechos de los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley. Los extranjeros están excluidos de los derechos políticos.

El Art. 15 es concreto, explícito y fundamental, al señalar que "El Estado fomenta y facilita la inmigración SELECTIVA. Exige que los extranjeros se dediquen a las actividades para las que estuvieran autorizados".

Por otra parte la Constitución en el Art. 17 dice que el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo con arreglo a la ley y a los convenios internacionales.

En este análisis de la norma constitucional señalaremos un artículo que es importante y trascendental en la protección a la seguridad del Estado ecuatoriano; Art. 18 dice: "Las personas naturales o jurídicas

cas extranjeras ni directa ni indirectamente pueden adquirir o conservar el dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles, ni arrendar los, obtener el uso de aguas, establecer industrias, explotaciones agrícolas, domicilio civil o residencia, ni celebrar contratos sobre recursos naturales no renovables y en general sobre productos del subsuelo y todos los minerales o substancias cuya naturaleza sea distinta de los del suelo, en una faja de CINCUENTA kilómetros medida hacia el interior de la línea de frontera o de las playas del mar, ni en el territorio insular, salvo que en cualquiera de estos casos se obtuviera la autorización correspondiente que prevee la ley. En las áreas que el organismo competente califique de áreas o zonas reservadas no pueden concederse ninguna autorización al respecto. Puede adquirir el dominio de bienes raíces o realizar actividades lucrativas en otra parte del territorio nacional, previa la correspondiente autorización de conformidad con la Ley".

Art. 51.- Este artículo constitucional se remite exactamente a la ley de Seguridad Nacional. Art. 50 y 51.

II. LEY Y REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA.- Gracias a la sensibilidad y total entrega a los problemas migratorios del país y debido a su alto conocimiento en esta materia el Dr. Leonelo Bertini entonces Director General de Migración y Extranjería, trabajó en los proyectos de Decretos que se publicaron en diciembre de 1971 las leyes de Extranjería y Migración con sus respectivos reglamentos. Estos cuerpos legales vinieron a solucionar una serie de

vacios existentes en el fenómeno migratorio del país. Se los están aplicando con verdadera responsabilidad por parte de las Direcciones Generales tanto de Migración como de Extranjería que dependen del Ministerio de Gobierno.

La nueva Ley de Extranjería como se expresa en su considerando dice: "Que la legislación nacional vigente en asuntos de extranjería comprende una multiplicidad de instrumentos jurídicos de diversa naturaleza y denominación, cuyo aislado e inorgánico establecimiento provoca interpretaciones normativas imprecisas y actuaciones administrativas carentes de concatenación y uniformidad.

Que es interés nacional regular y apoyar la INMIGRACION SELECTIVA de extranjeros sea ésta espontánea o dirigida, para propender el desarrollo económico, social y cultural del país.

Que es necesario la expedición de una ley que regule la situación de los extranjeros en el país, cuyo contenido normativo mantenga armonía con la finalidad ideal y práctica de los objetivos fundamentales de una política migratoria moderna y adecuada con la realidad nacional e internacional.

El Art. 7mo. de esta Ley fue reformado por el Decreto 2837 de 31 de agosto de 1978 mediante el cual las funciones que tenía la Dirección de Asuntos Consulares y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores pasaron al Ministerio de Gobierno y Policía creándose la Direc-

ción General de Extranjería.

En el Art. 8vo. de esta Ley se señalaba que para desarrollar la política migratoria y coordinar los datos e iniciativas que deberán ser proporcionados por las dependencias del Estado, se constituirá adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Consultivo de Política Migratoria, con sede en Quito e integrado por; un Representante del Ministerio de Gobierno y Policía, un Representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un Representante del Ministerio de Defensa Nacional y un Representante de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Este Consejo no llegó a reunirse nunca y en diciembre de 1975 con Decreto No. 1004 se crea la comisión de Tramitación Migratoria integrada por elementos de Cancillería. Su finalidad era regular la inmigración selectiva del país. Con la reforma al Art. 7mo. de la Ley y mediante Decreto Supremo No. 3003 de noviembre de 1978 se crea un Nuevo Organismo denominándosele Comisión Asesora y de Tramitación Migratoria, adscrita al Ministerio de Gobierno; consecuente con este Decreto el 8 de diciembre de 1978 se dictó mediante Acuerdo Ministerial que contiene el Reglamento Interno de la Comisión Asesora y de Tramitación Migratoria como órgano consultivo cuya finalidad es de determinar y desarrollar la política migratoria y coordinar las actividades e iniciativas de las dependencias estatales y otras entidades relacionadas con asuntos de extranjería y de migración. Cabe mencionar que esta Comisión se encuentra funcionando bajo la dirección del Representante del señor

Ministro de Gobierno e integrado por el Director de Extranjería, Director de Migración, Representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Secretario de la Dirección Nacional de Empleos y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo.

En un análisis sucinto de la Ley de Extranjería trataremos de las cuestiones más relevantes y de interés en cuestiones migratorias,

El Título I se refiere a las calidades de inmigración y su Art. 1º. exige que todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá estar provisto de una visa emitida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano, que preste servicios en el lugar de domicilio del extranjero, o en su falta el del lugar más cercano.

Las categorías de inmigración la establece el Art. 10 de la Ley el mismo que dice: Art. 10.- Considérase INMIGRANTE a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación:

- 1.- Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país.
- 2.- Para invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o bonos del Estado o de Instituciones Nacionales de crédito.

- 3.- Para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería o del comercio de exportación, en forma estable y distinta a la sociedad por acciones.
- 4.- Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país.
- 5.- Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica con arreglo a las normas de la Ley de educación superior; y,
- 6.- Para vivir bajo dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo dentro del segundo grado.

Es necesario indicar que el numeral tercero del Art. 10 mediante Decretos 973 de agosto de 1972; 239 de marzo de 1976 y 1875 de septiembre de 1977, reforma la disposición en el sentido de que el extranjero inmigrante puede invertir en sociedades por acciones.

La ley considera como NO INMIGRANTES a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal o condicionalmente en el país sin ánimo de radicarse y con los motivos que se determinan. Se establece categorías entre las cuales figuran: funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales, altos funcionarios de otros estados, empleados de funcionarios diplomáticos, personas desplazadas como consecuencia de guerras, perseguidos políticos, estudiantes, profesionales, de alto nivel o técnicos que requieran las empresas, misioneros voluntarios o religiosos, personas designadas para intercambio -

cultural, visitantes temporales con fines lícitos. Este artículo señala la diez categorías calificándola al Art. 12, categoría diez a los extranjeros **TRANSEUNTES** que constituyen en esta clase las siguientes sub categorías:

1. Personas que desembarcan hacia zonas de tránsito directo con oportunidad de escalas técnicas de naves marítimas o aeronaves para proseguir su viaje en la misma nave o en otras previstas por la misma empresa.
2. Personas que ingresan al territorio nacional para dirigirse al país de destino para abordar una nave que lo transportará al exterior.
3. Visitantes temporales con fines lícitos, como turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte, actos de comercio durante un período de 3 meses.
4. Personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorianas.

La ley contempla una exigencia para el extranjero que hubiere sido admitido en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, y es que tienen la obligación de inscribirse en el Registro de Extranjeros en la Dirección General de Extranjería dentro de los treinta días siguientes al de su ingreso al país. Los menores de edad que ingresen al país junto con sus representantes legales, quedarán amparados en la condición de ellos o con la inscripción de éstos hasta la edad de 18 años en que deberán inscribirse por separado dentro de los 30 días siguientes.

En cuanto a cambios de calidad migratoria la ley estipula que, ningún extranjero podrá conservar dos o más calidades de inmigración si -
multáneamente. El Decreto 3003 de noviembre de 1978, al que ya se hi-
zo referencia, establece que es de competencia de la Comisión Asesora
y de Tramitación Migratoria, emitir el dictamen correspondiente a la
modificación o cambio de calidad migratoria de los extranjeros admiti-
dos en el país, correspondiéndole al Director General de Extranjería -
modificar la categoría migratoria.

LEY Y REGLAMENTO DE MIGRACION.

Tanto la ley de Migración como el reglamento, datan como quedó explica-
do de diciembre de 1971, en que mediante Decreto No. 1899 y 1900 se po
ne en vigencia la ley que nos rige al momento.

Antes de la vigencia de esta ley, la función migratoria estaba a -
cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería compuesto por
elemento civil. Con la vigencia de esta ley a partir del 27 de diciem
bre de 1971 la Policía Nacional se hace cargo de este importante servi-
cio de Migración nacional cuyo considerando transcribiré a continua -
ción:

Que la legislación nacional vigente en asuntos del control migrato-
rio es inadecuada con la realidad nacional y discordante con la fina-
lidad ideal y práctica de los objetivos fundamentales de la política mi
gratoria gubernamental.

Que es un principio generalmente aceptado, que toda nación tiene poder inherente a su soberanía y esencial a su propia conservación para impedir el ingreso de extranjeros al territorio del Estado o para admitirlos únicamente en aquellos casos y con las condiciones que considere conveniente establecer.

Que la Policía Civil Nacional debe asumir la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros para proteger la ocupación de los ecuatorianos en la producción nacional y garantizar la conservación del orden público interno.

Es muy amplia y categórica la finalidad de esta Ley y es el Art. - lro. el que nos aclara el criterio cuando dice:

"Las normas de esta ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. Los preceptos relativos al control migratorio contenidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador serán aplicados en los casos específicos a que se refieren".

Esta ley determina que corresponde a la función ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno y Policía la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio.

El Art. 4to. de la Ley de Migración dispone que, para el cumplimiento del servicio de Migración la Comandancia General de Policía tendrá los siguientes servicios y deberes:

- 1.- Organizar y coordinar los servicios culturales y provinciales de Migración de la República.
- 2.- Establecer y modificar las formas migratorias para el desenvolvimiento de las actividades del servicio.
- 3.- Prevenir y reprimir la migración clandestina.
- 4.- Llevar el registro nacional del movimiento migratorio, realizar los cómputos estadísticos de entrada y salida, clasificando a las personas nacionales según su domicilio en el país o en el exterior; y extranjeros inmigrantes o no inmigrantes según su categoría migratoria así como conceder certificaciones sobre estos datos.
- 5.- Disponer el ordenamiento en escala nacional de libros de registro de órdenes de exclusión o deportación de extranjeros, así como de las resoluciones judiciales que se establecieren para impedir que el afectado se ausente del país.
- 6.- Cooperar para la realización y ejecución del censo nacional de extranjeros.;
- 7.- Supervigilar el cumplimiento y ejecución de las obligaciones tributarias que gravan el movimiento migratorio.

En el reglamento para la Ley de Migración, Título II y Título III determina las normas relativas tanto para el ingreso como para la salida

da del Ecuador.

Normas para el Ingreso.- Los ecuatorianos para ingresar al país deberán demostrar fundamentalmente su nacionalidad con el respectivo pasaporte, cédula de identidad y ciudadanía, partida de nacimiento y otro documento adecuado, salvo el caso de haber obtenido la naturalización en otro país, en que deberán observar las reglas comunes establecidas para los extranjeros. No será impedido del ingreso de un ecuatoriano por las causas de exclusión que determina la Ley, pero se adoptarán las medidas recomendadas cuando estuvieren inhabitado por motivo de salud.

Los extranjeros que soliciten ser admitidos en calidad de inmigrantes o de no inmigrantes deberán demostrar su identidad y nacionalidad con el respectivo pasaporte o documento especial de viaje emitido en el país de origen o de domicilio, en el que deberá constar la visa correspondiente de un funcionario del servicio exterior ecuatoriano. Exceptúase los extranjeros no inmigrantes transeúntes que podrán ser admitidos con la exhibición de un documento de identidad emitido en el país de origen o de domicilio y la comprobación de poseer medios conducentes para abandonar oportunamente el país sin necesidad de obtener antes una visa de funcionario del servicio exterior ecuatoriano.

De salida del Ecuador.- Los ecuatorianos para abandonar el país deberán obtener la autorización de salida del Servicio de Migración de la Policía Nacional previa la presentación de los

siguientes documentos:

- 1.- Pasaporte válido y vigente
- 2.- Cédula de ciudadanía
- 3.- Libreta Militar para las personas comprendidas en la Ley de Servicio Militar
- 4.- Certificado de votación en las últimas elecciones
- 5.- Certificado o comprobante de pago de los derechos fiscales, para la salida.
- 6.- Demostrar que pueden cumplir con los requisitos legales de admisión en el país de destino de acuerdo con la calidad migratoria invocada
- 7.- En el caso de emigrar como visitantes temporales, deberán exhibir los boletos de viaje de ida y regreso al país.

LEY Y REGLAMENTO DE PASAPORTES, CERTIFICADOS ESPECIALES O DOCUMENTOS DE VIAJE.

Mediante Decreto Supremo de 31 de diciembre de 1965 se expidió la ley de Pasaportes y su Reglamento en 1967.

Entre sus aspectos más sobresalientes esta ley en su Art. 1ro. establece que para salir del país, todo ecuatoriano debe proveerse de un pasaporte que le será otorgado de acuerdo con las disposiciones de la Ley. Indica que, sólo los ecuatorianos tienen derecho al pasaporte pudiendo ser diplomático, oficial, especial y ordinario. Los pasaportes especiales y ordinarios pueden a su vez ser individuales y colectivos. En la ley se hace un análisis de cada uno de estos pasaportes y

sus requisitos. La Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación dentro de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores fuera del país, son los encargados de proporcionar a las autoridades - expedidoras de pasaportes, los formularios especiales.

Decretos que se han expedido con relación a la Ley de Timbres y - Aranceles para fines migratorios.

El Dr. Velasco Ibarra con fecha 27 de diciembre de 1971 firma el - Decreto 1896 mediante el cual unifica las leyes de timbres y aranceles consulares en la parte relativa al valor de los pasaportes y documentos especiales que se otorgan para viajar al exterior.

a) Valoración sobre especie libretín pasaporte y el impuesto al ausen- tismo. Además con el propósito de armonizar las normas y métodos - de las leyes de extranjería y de migración, con las leyes de timbres y de fomento turístico. Se establece el pago de \$/ 600,00 por el ausentisismo a nacionales y extranjeros regulados en la Ley. Este Decreto Supremo reformó el Decreto Ejecutivo No. 355 de 19 de febrero de 1969.

Por otra parte el 11 de mayo de 1978 el Consejo Supremo de Gobierno presidido por el Almirante Alfredo Poveda mediante Decreto Supremo - 2504, suprime el timbre turístico de valor de \$/ 50,00 que modifica la Ley de Fomento turístico, con el objeto de prestar mayor facilidad al turismo respectivo.

- b) Impuesto a los inmigrantes varones de 18 a 35 años de edad, mediante el Decreto 1578 publicado en el Registro Oficial No. 375 de 8 de julio de 1977 el Consejo Supremo de Gobierno en la Ley de Servicio Militar obligatorio, establece ciertas normas determinando la obligación que tienen los ecuatorianos por naturalización al servicio militar obligatorio igual que los ecuatorianos por nacimiento.

Los extranjeros varones de 18 a 35 años de edad residentes en el país en calidad de inmigrantes deben registrarse en las Juntas calificadoras, Sorteo, Destinación y Sanciones de la jurisdicción de su residencia y abonar por una sola vez la cuota de compensación de \$ 10.000,00.

- c) Garantías para misioneros católicos.

El Decreto 488 publicado en el Registro Oficial No. 67 de 23 de septiembre de 1970 faculta al señor Ministro de Gobierno para que a su nombre y presentación del gobierno celebre contratos con cada una de las siguientes misiones católicas, capuchina, josefina, salesiana, comboniana, carmelita, franciscana, con el fin de trabajar en la colonización y culturización, evangelización e incorporación a la vida económica y social de los grupos humanos que habiten en el territorio nacional. Con esta oportunidad se les excluye o exonera del pago de tasas fiscales en general.

- d) Garantías para los deportistas.

El Decreto 2347 publicado mediante Registro Oficial No. 556 de 31 de marzo de 1978 establece que las Oficinas de Migración concederán toda clase de facilidades a los dirigentes, profesores de Educación

Física, jueces, árbitros, técnicos y deportistas que en representación del Ecuador salen al exterior, quedando exonerados del pago de impuestos, tasas, contribuciones, etc.

e) Tasa por trámite de pasaporte.

El Consejo Supremo de Gobierno mediante Decreto 2965 de lro. de noviembre de 1978, legaliza las recaudaciones realizadas por las Gobernaciones por concepto de otorgamiento y revalidación de pasaportes, inclusiones y expedición de documentos de viaje. Establécese la tasa de servicio equivalente a 250 sucres por concepto de otorgamiento de cada pasaporte ordinario, individual y colectivo y por cada documento de viaje que efectuaren las Gobernaciones provinciales suma - que será pagada independientemente de la respectiva especie valorada.

LA DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE -
TRABAJO.

El 19 de septiembre de 1977 con Decreto No. 1809 publicado en el - Registro Oficial 425. El Consejo Supremo de Gobierno pone en vigencia la obligación que tiene todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el Ecuador o en otro - país, para solicitar la respectiva visación y su inscripción en el Re- gistro de Extranjeros o la renovación de la misma, así como para la modificación hacia esta calidad y categoría migratoria de tipo laboral, - con posterioridad a su admisión en el país, deberán previamente obte-

ner su certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, en el que conste la autorización favorable de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país no afecte a la política nacional de empleo y recursos humanos.

El 28 de diciembre de 1977 el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social mediante Acuerdo 1806 establece el Carnet Ocupacional para todos los extranjeros que permanecen en el Ecuador desarrollando actividades laborales, cualquiera que sea la fecha de su ingreso al país, en consecuencia los extranjeros deberán solicitar y obtener el Carnet Ocupacional, dentro del plazo de 60 días a partir del 2 de enero de 1976 con el procedimiento que establezca la Dirección de Empleo y Recursos Humanos. El carnet Ocupaciones será el único documento oficial que autorizará a los extranjeros para desarrollar actividades laborales.

Autorización al Trabajador Extranjero.- El código del Trabajo en el Art. 548 dice que todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador, deberán obtener previamente un certificado otorgado por el Director de Recursos Humanos en el que constará la autorización de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país no afecta a la política nacional de empleo y recursos humanos.

LEY DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION.

Mediante Decreto 278 publicado en el Registro Oficial No. 70 de 21 de abril de 1976 se expide la Ley de Registro Civil la misma que trae algunos artículos relativos a la Cédula de extranjeros. El artículo 97 dice: "La identidad personal de los habitantes de la república se acreditará mediante la Cédula de Identidad que serán expedidas por las Jefaturas de Registro Civil, a base de las actas constantes en el Registro Civil, o en el correspondiente documento de identificación si se tratara de extranjeros".

La cédula de identidad tiene por objeto identificar a los ecuatorianos que se encuentren en goce de los derechos políticos y a los extranjeros admitidos en calidad de residentes.

Mediante Acuerdo Ministerial 847 del 20 de diciembre de 1976 el Ministerio de Gobierno ordena la renovación de las cédulas de identidad. Para los extranjeros residentes en el país se ordena su cedulación una vez concluido el proceso de renovación de todos los ecuatorianos. Para la cedulación y recedulación de los extranjeros deberán portar la correspondiente autorización otorgada por el Departamento Consular y Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores.

CONVENIO PARA EL TRANSITO DE PERSONAS EN LA ZONA FRONTERIZA PERUANO - ECUATORIANA.

En la ciudad de Lima el 5 de julio de 1971, los gobiernos del Ecuador y Perú, representados por sus Ministros de Relaciones Exteriores resol

vieron celebrar este Convenio mediante el cual los nacionales del Perú o el Ecuador que viajen entre los Departamento de Tumbes y Piura y las Provincias de El Oro y Loja, deberán estar provistos de salvo conducto en formato único para ambos países que acrediten su identidad personal y la autorización que tengan para transitar dentro de la zona fronteriza en referencia. Para los ecuatorianos los salvo conductos serán extendidos por las autoridades de Migración de las Provincias de El Oro y Loja. Igualmente para los peruanos los salvo conductos extenderán las autoridades migratorias de Tumbes y Piura. El salvo conducto autoriza a su titular para efectuar múltiples ingresos al territorio de la zona fronteriza de la otra parte contratante. Los titulares del salvo conducto no podrán viajar más allá de los límites provinciales de Loja y El Oro igualmente a los Departamento de Tumbes y Piura. En la forma como queda indicado incluye la reforma del Protocolo modificador del Convenio de 2 de noviembre de 1972 en Lima.

De acuerdo al Reglamento del Convenio sobre el tránsito de personas en la zona fronteriza peruano ecuatoriana firmado por ambas partes el lro. de enero de 1973, se denomina "salvo conducto" al documento otorgado por las autoridades de migración de ambos países. Este reglamento tiene por objeto dictar las normas y procedimientos para la aplicación del Convenio firmado el 5 de julio de 1.971. Los salvo conductos serán de dos clases: para residentes de la zona fronteriza con vigencia en el territorio del otro país y para transeúntes con una vigencia de 30 días y una permanencia autorizada de 10 días por cada ingreso.

ACUERDO PARA REGULAR EL TRANSITO DE PERSONAS Y VEHICULOS ENTRE LAS REPUBLICAS DEL ECUADOR Y COLOMBIA.

En el Registro Oficial No. 627 de julio de 1978 se publica la vigencia del Acuerdo para regular el tránsito de personas y vehículos entre las Repúblicas del Ecuador y Colombia. Este instrumento internacional en su Art. 1ro. determina que los Gobiernos del Ecuador y Colombia, inspirados en las disposiciones del Instrumento Andino de Migración Laboral (decisión 116) aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena y teniendo en cuenta la práctica establecida en los anteriores acuerdos bilaterales sobre la materia, continuarán documentando hasta el 17 de febrero de 1978 en forma gratuita a los nacionales del otro país radicados en su territorio.

El Régimen de Turismo, indica que ecuatorianos y colombianos podrán permanecer en el territorio del otro país por un período de tiempo de 90 días con la sola presentación de la cédula de ciudadanía o pasaporte válido sin visa, siempre que ingresen sin propósito de residencia o de ejercer actividades remunerativas; el control migratorio se hará en los puertos de ingreso terrestre, aéreos, marítimos o fluviales de los dos países utilizando la "tarjeta de control migratorio".

Régimen de Tránsito Fronterizo.- La zona de integración fronteriza para el tránsito de personas y de vehículos la conforman los territorios de las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Napo en el Ecuador y el Departamento de Nariño y de la Intendencia del Putumayo -

en Colombia. Este acuerdo autoriza a los habitantes de los dos países a ingresar cuantas veces lo deseen al territorio de la zona de integración fronteriza del otro país con la presentación de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad. La circulación de vehículos de uso privado entre los dos países se efectuará a través del Puente Internacional de Rumichaca y por los sitios que se habiliten posteriormente ; esta norma rige también para transporte de vehículos con grupos turísticos.

Mediante publicación en el Registro Oficial 627 de 12 de julio de 1978 se pone en vigencia el Reglamento al Acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos entre las Repúblicas de Ecuador y Colombia.

ACUERDO SOBRE REGIMEN DE VISAS ENTRE ITALIA Y ECUADOR.

En el Registro Oficial No. 236 de 28 de abril de 1964 se publica el Acuerdo Sobre régimen de visas entre Italia y Ecuador, en el mismo que entre otras cosas se establece que los ciudadanos ecuatorianos e italianos portadores de pasaportes válidos expedidos por las autoridades competentes podrán ingresar libremente a sus territorios para una permanencia temporal de 3 meses prorrogables por otro período igual y -a se trate de viajes de tránsito, de negocios, oportunismo, sin la necesidad de obtener visa alguna diplomática o consular.

ACUERDO SOBRE SUPRESION DE VISAS CON EL GOBIERNO DEL BRASIL.

El registro Oficial No. 466 de 7 de enero de 1974 pone en vigencia el Acuerdo de supresión de visas con el Brasil, en el cual el Gobierno

del Ecuador ha decidido a base de reciprocidad no exigir visas en pasaportes ordinarios brasileños en atención al creciente número de turistas ecuatorianos y brasileños, lo cual fue aceptado y ratificado por el Gobierno del Brasil mediante canje de notas con el Ecuador.

ACUERDO DE SUPRESION DE VISAS ENTRE LOS GOBIERNOS DE ECUADOR Y COSTA RICA.

Mediante Registro Oficial No.805 de martes de 3 de abril de 1979 se publica el acuerdo de supresión de visas entre el Ecuador y Costa Rica , los mismos que con el deseo de incrementar las relaciones entre los dos países así como el intercambio cultural y comercial decidieron suscribir el acuerdo de supresión de visas para los pasaportes diplomáticos, oficiales, de servicio y especiales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis del fenómeno migratorio externo se desprende con evidencia pragmática que, el factor económico desempeña un papel preponderante en la inmigración extranjera a determinados países del mundo. Hay quienes creen con propiedad que éste aspecto económico eje de la movilización se puede analizar desde dos puntos de vista muy diferenciados que son: el uno como objetivo y el segundo como aliciente para producirla. El primero o sea el objetivo consiste en lo que ella aporta para mejorar el valor humano de un país en función de su economía, es decir, como elemento para el desarrollo de la riqueza de una nación que necesita imprescindiblemente labor de calidad. El segundo, el aliciente o estímulo, se refiere a la incitación o móvil para trasladarse de un país desarrollado a otro que se encuentra en proceso de desarrollo. Estos dos factores son influyentes sobre el mecanismo de la inmigración. El Ecuador en el pasado y aún en el presente nada ha hecho para incentivar la inmigración selectiva. La necesidad de la inmigración es algo sobre lo cual no admite divergencias, por las experiencias que tenemos sobre tantos países como: el Uruguay, Argentina y Chile para no señalar más, los que han alcanzado un mejor desarrollo económico y social con la inmigración europea.

El Comité Intergubernamental para Migraciones Europeas, en sus revistas trimestrales refiriéndose a América Latina dice: "Lo que se necesita para que los resultados de la industrialización y de las modernas instituciones sociales sean más satisfactorias es, más energía, di

namismo, iniciativa y productividad cultural y técnica. América Latina debe liberarse de la inercia, del analfabetismo, de la desigualdad social, de la pobreza y de una visión arcaica e indolente de la vida.

Existen tratadistas que con una serie de ejemplos singularizan la importancia de las inmigraciones selectivas y planificadas, el ejemplo de Australia es una realidad reciente. País que ha dado un paso extremadamente rápido hacia la industrialización en la última década. El Canadá es otro ejemplo de desarrollo que obedece al impacto de la migración planificada. En América Latina se señala como ejemplo el desarrollo industrial que ha adquirido el estado de Sao Paulo en el Brasil - por la influencia migratoria de italianos, japoneses y alemanes, los mismos que han instalado empresas industriales en dicho estado.

En el Ecuador no se han dado este tipo de experiencias en beneficio de su desarrollo económico y social implementando una política de inmigración, escasos proyectos se han llevado a cabo con resultados totalmente negativos precisamente por la falta de políticos coherentes e irresponsabilidad gubernamental. Estamos conscientes de que al momento existe escasez de trabajadores calificados o semicalificados especialmente en la rama industrial, y asún en las labores agrícolas. Pienso que sin él es difícil emprender el desarrollo económico deseado es necesario propiciar la inmigración pero no con principios equivocados de simple medio de aumento de población, porque para eso el país cuenta con un aumento poblacional de 3.5%, es decir uno de los índices más altos del mundo, lo que debemos propender es una política inmigra-

toria con criterio selectivo que se compadezca con las necesidades y según el tipo de actividad que el país quiera desarrollar.

Si nos referimos al segundo aspecto referente al estímulo que dan los países receptores para la inmigración es el aspecto económico, pues en el inmigrante existe la esperanza de mejoramiento material en relación a las condiciones que puede afrontar en el nuevo lugar a donde va es por demás justificable el análisis del inmigrante el escoger el lugar en donde existen riquezas naturales abundantes e inexploradas y lo que es más que pueden explotarse fácilmente.

Nuestro país pese a ofrecer este atractivo, no ha tenido un influjo migratorio, solamente en ésta última década y gracias al buen petrolero el país obró como un imán para atraer las migraciones especialmente espontáneas especialmente de países como Colombia, Chile, Perú y Argentina, lo que constituye un factor negativo especialmente en el campo de la seguridad nacional porque consideramos como la invasión pacífica de ciudadanos colombianos al Ecuador por la enorme faja fronteriza existente por donde ingresan los indocumentados a realizar sus asentamientos en nuestro territorio.

Ante estas circunstancias es necesario el esfuerzo del gobierno para atraer la inmigración de personas que el país necesita, para lo cual deberá reformarse la Ley de Extranjería especialmente en lo relativo al capítulo IV Sobre reglas para las categorías de visas de inmigrantes otorgándoles mayores facilidades, pero aumentando su inversión

de capital en el país que hoy es de 600.000 sucres por el de un millón de sucres, de tal manera que se puede promover las empresas industriales que se asienten en el aprovechamiento de las materias primas y el empleo de recursos de significancia, tomando en consideración la devaluación monetaria ocurrida actualmente.

Respecto al impulso a la inmigración que deben dar los gobiernos a este fenómeno, como solución a los problemas del desarrollo, existe el temor de que el trabajador extranjero desplazará al trabajador nacional. Por las experiencias de países que han recibido la influencia migratoria, podemos afirmar que esto no ha ocurrido, por el contrario - una inmigración planificada basada estrictamente en el contenido de la ley de extranjería, creará nuevas empresas o impulsará positivamente - las ya existentes y proporcionará oportunidades de más fuentes de trabajo con el consiguiente efecto multiplicador de posibilidades de ocupación que, en definitiva reunda en beneficio económico y social del país.

De todo lo expuesto en el trabajo sobre el análisis de los diferentes aspectos de las migraciones externas, podemos afirmar que el país atraviesa por una etapa en la que existen expectativas de atractivo migratorio en el que se ha acrecentado el ingreso de indocumentados especialmente de nacionalidad colombiana y peruana debido a que son países fronterizos con el Ecuador con una amplia faja de acceso, lo que obliga al gobierno a tomar medidas entre las cuales aconsejamos las siguientes.

- 1.- Prohibición para los empleadores el contratar extranjeros indocumentados o mantenerlos en su nómina.
- 2.- Hacer más estricta la aplicación de leyes existentes sobre relaciones empleador-empleado, que son continuamente violados por quienes emplean a personas indocumentadas.
- 3.- Colonización planificada por el gobierno para el asentamiento de elementos ecuatorianos en las zonas fronterizas.
- 4.- No ratificación o condicionamiento a la Decisión 116, tratando de atraer la migración selectiva que necesita el país.
- 5.- Oposición del gobierno a realizar nuevos Acuerdos para regular los flujos migratorios entre el Ecuador y Colombia, por los resultados experimentados.
- 6.- Que el Consejo Nacional de Educación Superior como el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes expidan disposiciones obligatorias y precisas relativas a requisitos y cupos para estudiantes extranjeros.
- 7.- Incremento de personal policial para el Servicio de Control Migratorio, aumentando los recursos para controlar las fronteras y reducir las entradas ilegales.
- 8.- Campaña nacional determinando acción popular para localizar a los indocumentados y someterlos al trámite legal de deportación.
- 9.- Realizar reformas a las leyes que norman el fenómeno migratorio, inspiradas en políticas claras y definidas con sentido de seguridad nacional y desarrollo económico, social del país.

ESTADÍSTICA DE CENSOS DEL MES DE ENERO

(ANEXO)

1980

VISA 10-I	.....	1	
VISA 10-II	.....	2	
VISA 10-III	.....	5	
VISA 10-IV	.....	9	
VISA 10-V	.....	2	
VISA 10-VI	.....	136	
VISA 12-I	.....	0	
VISA 12-II	.....	0	
VISA 12-III	.....	0	
VISA 12-IV	.....	2	
VISA 12-V	.....	27	
VISA 12-VI	.....	85	
VISA 12-VII	.....	61	
VISA 12-VIII	.....	5	
VISA 12-IX	.....	54	
CONVENIO COLOMBO-ECUATORIANO		14	..... TOTAL 404
INMIGRANTE	.....	1	

ESTADÍSTICA DE CENSOS DEL MES DE FEBRERO

1980

VISA 10-I	.....	3	
VISA 10-II	.....	1	
VISA 10-III	.....	4	
VISA 10-IV	.....	17	
VISA 10-V	.....	2	
VISA 10-VI	.....	177	
VISA 12-I	.....	0	
VISA 12-II	.....	0	
VISA 12-III	.....	0	
VISA 12-IV	.....	1	
VISA 12-V	.....	35	
VISA 12-VI	.....	90	
VISA 12-VII	.....	89	
VISA 12-VIII	.....	2	
VISA 12-IX	.....	78	
CONVENIO COLOMBO-ECUATORIANO	.....	17	TOTAL: 464
INMIGRANTE	.....	7	

ESTADISTICA DE CENSOS DEL MES DE MARZO DE

1980

VISA 10-I	.....	L
VISA 10-II	.....	2
VISA 10-III	.....	6
VISA 10-IV	.....	17
VISA 10-V	.....	5
VISA 10-VI	.....	149
VISA 12-IV	.....	5
VISA 12-V	.....	26
VISA 12-VI	.....	106
VISA 12-VII	.....	52
VISA 12- VIII	.....	13
VISA 12-IX	.....	87
INMIGRANTE	.....	13
TOTAL :	.....	512

ESTADISTICA DE CENSOS DEL MES DE ABRIL

1980

VISA 10-I	.....	2	
VISA 10-II	.....	2	
VISA 10-III	.....	5	
VISA 10-IV	.....	22	
VISA 10-V	.....	2	
VISA 10-VI	.....	90	
INMIGRANTES	.....	37	
VISA 12-I	.....	0	
VISA 12-II	.....	0	
VISA 12-III	.....	1	
VISA 12-IV	.....	2	
VISA 12-V	.....	16	
VISA 12-VI	.....	77	
VISA 12-VII	.....	54	
VISA 12-VIII	.....	5	
VISA 12-IX	.....	80	
NOVEDAD	.....	1	SEGUN DISPOSICION 6ta.
TOTAL:	.....	385	TRANSITORIA.

ESTADISTICA DE CENSOS DEL MES DE MAYO

1980

VISA 10-I	.....	4
VISA 10-II	.....	1
VISA 10-III	.....	7
VISA 10-IV	.....	29
VISA 10-V	.....	3
VISA 10-VI	.....	101
INMIGRANTES	.....	64
VISA 12-I	.....	0
VISA 12-II	.....	0
VISA 12-III	.....	0
VISA 12-IV	.....	2
VISA 12-V	.....	34
VISA 12-VI	.....	65
VISA 12-VII	.....	112
VISA 12-VIII	.....	13
VISA 12-IX	.....	90
TOTAL :	.....	525

ESTADISTICA DE CENSOS DEL MES DE JUNIO

1980

VISA 10- I	.....	4
VISA 10-II	.....	6
VISA 10-III	.....	3
VISA 10-IV	.....	16
VISA 10-V	.....	1
VISA 10-VI	.....	113
INMIGRANTES	.....	56
VISA 12-I	.....	0
VISA 12-II	.....	0
VISA 12-III	.....	0
VISA 12-IV	.....	0
VISA 12-V	.....	22
VISA 12-VI	.....	100
VISA 12-VII	.....	76
VISA 12-VII I	.....	2
VISA 12-IX	.....	106
TOTAL :	.....	500

ESTADÍSTICA DE ANTROPOMETRÍA

1.- ALEMANIA	448
2.- ANDORRA	--
3.- APATRIDA	5
4.- ARGENTINA	191
5.- AUSTRALIANA	7
6.- AUSTRIACA	19
7.- BELGA	27
8.- BERMUDA	1
9.- BOLIVIANA	77
10.- BRASILEÑA	103
11.- BRITÁNICA	135
12.- CANADIENSE	82
13.- COLOMBIANA	872
14.- CONGO	--
15.- COREANA	--
16.- COSTARICENSE	19
17.- CUBANA	15
18.- CHECOSLOVAQUIA	26
19.- CHILENA	938
20.- CHINA	24
21.- DANESA	2
22.- DOMINICANA	8
23.- EGIPCIA	--
24.- ESCOCESA	1
25.- ESPAÑOLA	404
26.- ESTADOUNIDENSE	1101

48	080	080
1	1	1
5	5	5
191	191	191
7	7	7
19	19	19
27	27	27
1	1	1
77	77	77
103	103	103
135	135	135
82	82	82
872	872	872
--	--	--
--	--	--
19	19	19
15	15	15
26	26	26
938	938	938
24	24	24
2	2	2
8	8	8
--	--	--
1	1	1
404	404	404
1101	1101	1101

	1975	19
27.- FILIPINA	4	--
28.- FILANDESA	2	--
29.- FRANCESA	177	18
30.- GRIEGA	--	1
31.- GUATEMALTECA	18	2
32.- HAITIANA	--	1
33.- HOLANDESA	38	8
34.- HONDUREÑA	18	1
35.- HUNGARA	3	--
36.- INDU	8	--
37.- IRAQUESA	10	--
38.- IRANIANA	--	--
39.- IRLANDESA	--	2
40.- INDICA	--	--
41.- ISRAELITA	30	2
42.- ITALIANA	315	39
43.- JAPONESA	5	--
44.- JAPONESA	59	28
45.- JORDANA	28	3
46.- LIBANESA	20	--
47.- LIECHESTEINSE	--	--
48.- LITUANA	1	--
49.- LUXEMBURGO	2	--
50.- MADAGASCAR	1	--
51.- MARROQUI	--	--
52.- MEXICANA	221	35
53.- NEOCELANDEZA	8	3
54.- NICARAGUENSE	4	3
55.- NORUEGA	7	--

INDICATOR 1981

9	--
20	0
18	1
100	20
21	1
11	1
1	--
2	--
1	--
10	1
1	--
2	--
1	--
10	1
100	10
1	--
2	--
1	--
100	10
1	--
100	10

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Dr. Edmundo Pérez Guerrero. "Colonización e Inmigración en el Ecuador. Edit. Casa de la Cultura. Quito 1949.
- 2.-Dr. Teodoro Crespo. Conferencia sobre "Bases Prácticas de Política Inmigratoria y Colonización en el Ecuador". Edit. Casa de la Cultura. Quito 1960.
- 3.- Dr. Luis Manosalva Pozo. "El Indio". Edit. Austral. 1942.
- 4.- Dr. Bernard Hunt. Notas Periódísticas San Diego. 1976.
- 5.- Jsubrzycki. Revista "Migraciones Internacionales". 1968.
- 6.- Sergio Bagú, Revista Trimestral de Migraciones Internacionales. 1968
- 7.- Profesor Mario Zañartu. "Revista Migraciones Internacionales". 1968
- 8.- Felipe Vásquez Mateo. "Adaptación del Inmigrante Revista Migraciones Internacionales ". 1965.
- 9.- Revista "Visión", del mes de Mayo de 1978.
- 10.- Seminario para Licenciatura Extranjería, Migración, Naturalización, Pasaportes. 1978. U.C.
- 11.- Ley y Reglamento de Migración. 1971.
- 12.- Ley y Reglamento de Extranjería 1.971.
- 13.- Convenios de Integración Fronteriza Peruano-Ecuatoriana. 1971.
- 14.- Convenio de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana. Julio de 1978.
- 15.- Acuerdo sobre Régimen de Visas entre Italia y Ecuador. 1964.
- 16.- Acuerdo sobre Superación de Visas con el Brasil. 1974.
- 17.- Acuerdo sobre Supresión de Visas con Costa Rica. 1979.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura recomendada.

Quito,



FIRMA DEL CURSANTE

NOMBRE DEL CURSANTE