



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**Escuela de Relaciones Internacionales “José  
Peralta”**

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y  
DIPLOMACIA SEGUNDA VERSIÓN**

**Título:**

INCIDENCIA DE LAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR Y PERÚ

EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS 1993-2012.

**Autor: Henry Nelson Larrea Torres**

**Tutor: Dr. Jacques Ramírez Gallegos**

**Quito-septiembre-2014**

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
SECRETARIA GENERAL

No. 063-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los tres días del mes de septiembre, del año dos mil catorce, **HENRY NELSON LARREA TORRES**, portador de la cédula de ciudadanía 1803029691, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"INCIDENCIA DE LAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR Y PERÚ EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS 1993-2012"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.13
Tesis Escrita:	9.03
Grado Oral:	9.54
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>9.20</b>

En consecuencia, **HENRY NELSON LARREA TORRES**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojas 01  
Fecha 02/09/14

Dr. Jacques Ramirez  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Secretaria General

Dra. Roxana Arroyo  
MIEMBRO

Mgs. Soledad Coloma  
MIEMBRO

Ab. Anabela Vallejo V.  
SECRETARIA GENERAL (S)

## **AUTORÍA**

Yo, HENRY NELSON LARREA TORRES con cédula de identidad número 1803029691, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.

---

**Firma**

**CI. 1803029691**

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, septiembre de 2014

FIRMA

-----  
HENRY NELSON LARREA TORRES

CI. 1803029691

## RESUMEN

La presente investigación realiza un análisis comparativo de las visiones planteadas en las políticas migratorias del Ecuador y Perú desde 1993 hasta el 2012, teniendo como marco referencial las Constituciones del Ecuador de 1998 y de 2008, así como la norma suprema del Perú de 1993.

En el primer capítulo se aborda el alcance teórico de la investigación, a través de las principales teorías de relaciones internacionales y los marcos conceptuales de sus normas constitucionales en los que Ecuador y Perú basan sus políticas migratorias.

El capítulo segundo revisa el articulado constitucional de la norma suprema de 1998 del Ecuador y de 1993 del Perú en clave migratoria; a través del examen de los contextos histórico, económico, político y social.

En el capítulo tres se estudian los enfoques (de desarrollo, seguridad y derechos) del articulado en movilidad humana de la Constitución del Ecuador de 2008, partiendo de los contextos político, económico y social en los que se elaboró señalada norma.

En el capítulo cuarto se analiza la implementación de las políticas migratorias planteadas en Ecuador y Perú, a través de las políticas unilaterales del Ecuador a partir del año 1998 hasta el 2012; de las políticas unilaterales del Perú durante el periodo 1993-2012; así como mediante el análisis de las políticas bilaterales de Ecuador y Perú en materia migratoria.

Finalmente, en el capítulo quinto, son presentadas las conclusiones y/o recomendaciones sobre la incidencia constitucional en la formulación de políticas migratorias del Ecuador y Perú.

## ABSTRACT

Sin pretender agotar el debate académico, el presente documento brindará la posibilidad de observar, como las normas supremas de cada país influyen directamente en el enfoque de construcción de políticas públicas en el área de movilidad humana, y en contra partida, observara el cómo dicha formulación de políticas públicas a su vez desarrolla los marcos constituciones incidiendo en las relaciones sociales internas e internacionales.

Los elementos anteriormente señalados se los podrá observar directamente, en la presente investigación, a través del estudio de las políticas internas así como bilaterales del Ecuador y Perú, bajo el marco de sus corpus constitucionales.

**Palabras Clave.-** Constitución, Movilidad Humana, Relaciones Internacionales, Política Pública, Relaciones Bilaterales, Políticas Públicas unilaterales y bilaterales, Seguridad, Migración y Desarrollo, Enfoque de Derechos Humanos.

## **Dedicatoria**

El presente trabajo lo dedico a mi familia en especial a Laura mi madre, quien siempre me acompaña en este éxodo impredecible como es la vida, a mis hermanos quienes siempre vienen a mi memoria; a Ibeth, mi compañera de sueños y a la Organización Identidad de Ambato, estructura comprometida con los procesos revolucionarios, quienes luchan día a día por alcanzar mejores días para la sociedad, a través de las ideas y la acción colectiva.

## **Agradecimiento**

La presente investigación no hubiera sido posible sin el apoyo franco y desinteresado de muchas personas quienes a través entrevistas, diálogos y su conocimiento coadyuvaron a finalizar con éxito la presente empresa.

Sin embargo, creo necesario agradecer de manera especial a Jacques Ramírez, quien, con su experticia en la materia y su clara visión sobre la movilidad, ha guiado el presente trabajo de una forma profesional, amplia y profunda; compartiendo su conocimiento como sólo los grandes maestros de vocación lo saben hacer, esto es mostrando el rostro humano de las ciencias.

## Índice:

<b>Capítulo I</b>	<b>1</b>
<b><i>Incidencia de las Constituciones del Ecuador y Perú, en la formulación de políticas migratorias periodo 1993-2012.</i></b>	<b>1</b>
1.1) Antecedentes	1
1.2) Justificación	4
1.3) Planteamiento del Problema	5
1.4. Objetivos:	6
1.5. Marco Teórico:	7
1.6. Métodos y Técnicas de investigación	16
<b>Capítulo II</b>	<b>19</b>
<b><i>Las Constituciones del Ecuador de 1998 y del Perú de 1993, una lectura en clave migratoria</i></b>	<b>19</b>
<b>Introducción</b>	<b>19</b>
2.1. Contexto Político, Económico e histórico de la década de los 90	19
2.2. Constitución de Perú 1993	23
2.2.1 El marco migratorio y visión de seguridad nacional en la constitución peruana.	25
2.3. Constitución del Ecuador de 1998.	28
2.3.1 Marco migratorio y seguridad nacional en la Constitución ecuatoriana de 1998.	32
2.4. Análisis sobre las visiones de migración entre la Constitución del Ecuador de 1998 y la del Perú de 1993.	35
2.6. Conclusiones:	43
<b>Capítulo III.</b>	<b>45</b>
<b><i>La Constitución ecuatoriana del 2008, una lectura en clave migratoria:</i></b>	<b>45</b>
3.1. Contextos económico, político y social de finales de siglo XX e inicios del XXI.	45
3.2. La llegada al poder del gobierno de la “Revolución Ciudadana” y la Constitución de Montecristi 2008.	48
3.3. La Constitución de Montecristi y el articulado en migración	51
3.3.1. Enfoque de Desarrollo.	51
3.3.2. Enfoque de Seguridad.	56
3.3.3. Enfoque de Derechos.	60
3.4. Conclusiones	69
<b>Capítulo IV</b>	<b>72</b>
<b><i>Políticas Migratorias en Ecuador y Perú.</i></b>	<b>72</b>

<b>4.1. Ecuador Políticas Migratorias</b>	<b>72</b>
a) <b>Periodo 1998-2006:</b>	72
b.) <b>Periodo 2007-2012</b>	77
<b>4.2. Política migratoria peruana 1993-2012.</b>	<b>95</b>
<b>4.3. Políticas migratorias bilaterales entre Ecuador y Perú 1993-2012.</b>	<b>101</b>
<b>4.4. Conclusiones</b>	<b>113</b>
<b>Capítulo V</b>	<b>117</b>
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografía:</b>	<b>123</b>
<b>Anexos:</b>	<b>131</b>

### **Índice de Cuadros:**

<b>Cuadro Nro.1</b> <i>Artículos materia migratoria Constitución del Ecuador 1998</i> -----	<b>34</b>
<b>Cuadro Nro.2</b> <i>Artículos materia migratoria Constitución del Perú 1993</i> -----	<b>37</b>
<b>Cuadro Nro.3</b> <i>Visión de Ciudadanía en la Constitución del Ecuador 1998</i> -----	<b>41</b>
<b>Cuadro Nro.4</b> <i>Visión de Ciudadanía en la Constitución del Perú 1993</i> -----	<b>42</b>
<b>Cuadro Nro.5</b> <i>Artículos de la Constitución del Ecuador de 2008 sobre enfoque migración y desarrollo</i> -----	<b>55</b>
<b>Cuadro Nro.6</b> <i>Artículos de la Constitución del Ecuador de 2008 sobre enfoque de seguridad nacional</i> -----	<b>59</b>
<b>Cuadro Nro. 7</b> <i>Artículos Constitución del Ecuador de 2008 enfoque derechos</i> -----	<b>65</b>

### **Índice de Gráficos:**

<b>Gráfico Nro. 1</b> <i>Unidades de Control Migratorio</i> -----	<b>93</b>
---	-----------

## Capítulo I

### **Incidencia de las Constituciones del Ecuador y Perú, en la formulación de políticas migratorias periodo 1993-2012.**

#### 1.1) **Antecedentes**

La movilidad humana constituye uno de los temas de mayor trascendencia social en la actualidad, lo que ha permitido que el mencionado tópico se desarrolle desde varias corrientes, visiones y disciplinas científicas, pues *“la migración internacional, en particular aquella que se dirige en dirección sur-norte y sur-sur, experimentó un vertiginoso crecimiento acompañado de un ascenso todavía más acentuado de las remesas captadas por los países periféricos o del sur”* (Delgado Wise & Márquez Covarrubias, 2012: 5).

Esto dio como resultado, que muchos de los países del sur se enfoquen más en políticas concernientes a canalizar el envío de remesas y a conectarlo con el tema del desarrollo, sumado a una práctica -herencia de décadas pasadas- orientada a temas de seguridad y control; reglas que reproducen los modelos planteados por la agenda norteamericana y/o por organismos internacionales para América Latina, acogidas también en países como Ecuador y Perú.

Como consecuencia de aquel modelo, se empieza a ver al ser humano en movilidad, como elemento perjudicial a los intereses de los estados de destino, por lo tanto, las políticas de aquel periodo, evitan su ingreso y/o estadía, aplicando normas excluyentes o enfocadas en la visión de migración selectiva en los países de la región.

La Segunda Guerra Mundial, así como el conflicto bélico fronterizo entre Ecuador y Perú denominado “Guerra del 41”<sup>1</sup>, agudizaron la visión de seguridad en ambas naciones, enfoque que se fue profundizado en la década de los 70s, debido al ingreso de América del Sur en un periodo de dictaduras militares que sucedieron en varios países de la región, entre los cuales, Ecuador y Perú.

---

<sup>1</sup>Sucesos ocurridos dentro de un periodo de tiempo similar, pues mientras se efectuaba la Segunda Guerra Mundial desde el año 1939 hasta el año 1945, en 1941 se llevó a cabo entre Ecuador y Perú el conflicto bélico extrafronterizo denominada “Guerra del 41”.

Muestras del señalado modelo basado en la seguridad, se encuentra, a modo de ejemplo, en la Ley de Extranjería de 1971, párrafo 2, del Ecuador, pues “*ya para esta época cobró fuerza la migración selectiva*” (que es otra terminología para seguir con la clasificación de inmigrantes deseables y no deseables)<sup>2</sup> (Ramírez, 2013). De la misma manera, en las Leyes de Extranjería del Perú, hay normas que datan de 1931, reformadas parcialmente, así como codificadas en 1991 y en 2008.

Se observa entonces, que durante la mitad del siglo anterior e inicios del siglo XXI, por varias décadas estuvo vigente una mirada de seguridad en la política migratoria del Ecuador y Perú, visión que incidió directamente en la formulación de derechos migratorios. Dicho enfoque, adquirió un corte neoliberal entre los años 80s, 90s, e inicios del siglo XXI.

Durante el señalado periodo, el control migratorio se constituyó en un tema de seguridad fronteriza externa e interna y en un pilar fundamental de las políticas, logrando impregnarse en la norma constitucional de 1998 en el caso ecuatoriano, así como en 1993 en el caso peruano.

Posteriormente en Ecuador, a partir del año 1998 hasta el año 2006, debido al ingente envío de remesas económicas desde los países de destino, la política migratoria se la aprecia vinculada a una visión de desarrollo. A decir de Ramírez (2013), en esta década aparece en Ecuador “el enfoque de derechos”, aunque de modo incipiente. Y esto porque el otorgamiento de mencionados derechos a los ecuatorianos en el exterior, a través de políticas y reformas legislativas destinadas al señalado objetivo, constituían en aquel entonces la excepción y no la regla.

En lo que respecta al caso peruano, durante el periodo 1993-2012, se observa un notorio modelo fundamentado en la seguridad. Dicha visión fue el reflejo de las políticas planteadas a nivel global, obedeciendo al momento histórico, político y social en el que se desarrolló la norma constitucional peruana. Como muestra, se puede señalar

---

<sup>2</sup>Cabe destacar sin embargo que dicho corpus legal recogía varios artículos de leyes anteriores en señalada materia como lo son el Decreto 339 de 1941, los Decretos de 1938, 1940 y la Ley de Extranjería de 1947, en los que observamos enfatizados la “exclusión y el control”.

que en su articulado se impide el reconocimiento de derechos a las personas “extranjeras”, en forma similar a la norma suprema del Ecuador de 1998.

Así, durante todo el periodo de análisis (1993-2012) se encuentra en Perú la inexistente formulación de políticas destinadas al señalado grupo social, puesto que para dicho país, los extranjeros sólo poseen los derechos contemplados en las leyes de migración y extranjería peruanas, cuyos fundamentos se basan en la exclusión y el control; es decir, en el modelo de migración selectiva. Tal visión de seguridad se advierte –entre otras cosas- por el hecho de que dicho marco constitucional permite, vía ley, criminalizar la movilidad humana.

En el caso ecuatoriano, a partir del año 2007 hasta el año 2012 (tercer momento de la política migratoria), se puede observar que las políticas de movilidad están vinculadas a los derechos, elemento que se convierte en el tema principal tanto de discusión como de la aplicación de sus normas internas y bilaterales.

Dicho paradigma (garantista) se observa en el artículo 40 de la Constitución del 2008, el mismo que prohíbe la criminalización del sujeto migrante, así como en el otorgamiento de un sinnúmero de derechos y garantías a los ecuatorianos en el exterior y a las personas en movilidad en Ecuador. Estos avances están recogidos en 57 artículos de la norma suprema.

Este enfoque basado en derechos, aparece también en políticas, planes, proyectos y programas creados durante el mencionado periodo; por lo tanto, durante los últimos años en Ecuador, es notoria una marcada visión de derechos. Para ello, ésta pasa (como ya se vio) de un estado residual, a constituirse en la regla general en lo migratorio.

En el caso peruano, pese al perceptible enfoque “securitista” conservado hasta la actualidad en dicha nación, se puede apreciar que a partir del año 2000 hasta el año 2012, los gobiernos peruanos procuraron el planteamiento de políticas enfocadas hacia el vínculo con su diáspora, a fin de garantizar derechos a sus compatriotas en el extranjero. De esta manera intentaron también aprovechar los considerables recursos enviados por sus compatriotas.

En tal sentido, se nota que en Perú, además del marcado modelo de seguridad, se empieza a basar la formulación de políticas en el enfoque de migración y desarrollo. Todos estos los elementos están así mismo reflejados en el análisis de las políticas migratorias bilaterales formuladas entre Ecuador y Perú. Estas normas responden a la realidad interna, fronteriza y bilateral de ambas naciones. Reflejan además elementos económicos, sociales, políticos y culturales, fundamentándose en la interrelación constitucional de los señalados países, así como sus relaciones internacionales.

## 1.2) **Justificación**

La movilidad humana ha sido vista en Ecuador y Perú, durante las últimas tres décadas desde diversos enfoques. Dichas visiones han respondido a sus marcos constitucionales, los mismos que a su vez se han irradiado directamente en sus políticas internas y binacionales, así como en los derechos dirigidos a los sujetos migrantes en estas naciones.

Ante tales perspectivas, surge la inquietud de establecer qué hacen los países de origen, tránsito y destino dentro de las relaciones internacionales y cuál es su determinación al momento de otorgar derechos tanto a los extranjeros/inmigrantes en su territorio, como a su diáspora.

Por dicha razón, el estudio comparativo de las políticas migratorias del Ecuador y Perú pretende brindar una mirada sobre la formulación de políticas en beneficio y defensa de los derechos de los seres humanos en movilidad, partiendo de una lectura de los marcos constitucionales de cada una de estas naciones.

Ecuador incorporó a su ordenamiento jurídico una nueva Norma Suprema que entró en vigencia en octubre de 2008<sup>3</sup>, mientras que la Carta Magna peruana vigente es la Constitución Nro. 17 de 1993, promulgada en el Gobierno de Alberto Fujimori.

Por tal motivo, la temporalidad de la presente investigación es a partir de 1993 hasta el año 2012, periodo que permite realizar un análisis comparativo de las políticas, estrategias y acciones en materia migratoria de Ecuador y Perú.

---

<sup>3</sup>A decir de varios autores la Constitución número 21, sin embargo existe discrepancia de si la Carta de Independencia de 1811 se la pudiera considerar Constitución, pues señalan: "*Estas declaraciones y estos pactos, siguen la misma lógica que la primera Constitución de Quito, promulgada un mes antes que la de Cádiz, que se titulaba claramente Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que formen el Estado de Quito. (1811)*" (Démelas, 2009: 34).

En la misma línea, esta investigación es importante en el ámbito académico ya que se trata de un análisis referencial de las relaciones internacionales en la construcción de políticas migratorias.

Se destaca el hecho de que no existen muchos trabajos sobre la incidencia de las constituciones en materia migratoria; por lo tanto, la presente investigación procura aportar conocimiento a esta área. Hay que aclarar también que el objetivo de este estudio no es agotar el debate sobre políticas de movilidad y constitución, sino más bien, proveer elementos importantes para su comprensión, discusión y análisis para la mejora de las políticas públicas en este ámbito.

Las políticas de movilidad humana desarrolladas en Ecuador, y entre este país y Perú, constituyen un tópico de mucha actualidad e importancia. Por eso demandan un profundo análisis y reflexión.

### 1.3) **Planteamiento del Problema**

Un sinnúmero de cambios normativos, así como la implementación de políticas internas y binacionales en el tema migratorio de ambos países, han provocado efectos de cuyo análisis existe escasa información.

La migración y el cumplimiento de los pactos sociales constitucionales se evidencian en la construcción de políticas que hacen accesibles los derechos humanos a quienes se encuentran en situación de movilidad. La Constitución de suyo representa un pensamiento que se identifica con su pueblo; pero mientras no se analicen y estructuren políticas, así como estrategias integrales en beneficio del sector, nada garantiza su desarrollo armónico.

La insuficiente bibliografía sobre la revisión de las políticas migratorias en ambas naciones, así como binacionales entre Ecuador y Perú, fue el impulso para desarrollar este estudio sobre la incidencia del enfoque constitucional de cada uno (derechos, seguridad, desarrollo) en la creación de planes, proyectos, programas, normas y acuerdos en materia migratoria.

Para esta investigación, referente a la posición de los estados de Ecuador y Perú, fue necesario establecer una relación entre el tema de políticas migratorias y las normas

supremas, las cuales se aplican a las reivindicaciones y ejercicio de derechos de las personas en movilidad.

Por ello, el presente trabajo analiza en forma crítico-propositiva los contextos en los que se desarrollan y construyen las políticas migratorias del Ecuador y Perú, realizando una comparación, no sólo histórica sino práctica, de los últimos años.

En tal sentido, dentro de la agenda de políticas tanto internas como binacionales del Ecuador y Perú, la movilidad humana constituye un elemento importante que responde a procesos políticos, económicos, sociales y educativos. En este contexto, cabe la pregunta:

*¿Cuál ha sido la incidencia de las Constituciones del Ecuador y Perú, en la formulación de políticas, planes, normas y programas internos y/o binacionales migratorios entre 1993 – 2012?*

#### **1.4. Objetivos:**

##### **1.4.1) Objetivo General:**

Establecer un análisis comparativo de la construcción de políticas de movilidad humana de Ecuador y Perú, a partir del análisis sobre la incidencia de los marcos constitucionales implementados por cada una de estas naciones.

##### **1.4.2) Objetivos Específicos:**

- a)** Identificar la perspectiva de migración en las Constituciones de Ecuador (de 1998 y 2008) y de Perú (de 1993), partiendo del enfoque al que obedece su aplicación en materia migratoria.
- b)** Analizar en forma crítica la evolución de las políticas migratorias nacionales y binacionales del Ecuador y Perú, revisando la incidencia de sus miradas constitucionales (derechos, migración y desarrollo, y/o seguridad) en su formulación.
- c)** Revisar la implementación de planes, proyectos, programas, normas y/o convenios en materia migratoria que se han implementado en Ecuador y Perú, durante el periodo 1993-2012.

### 1.5. Marco Teórico:

Como respuesta a los flujos migratorios a nivel universal y debido a que el ejercicio del derecho de movilidad humana es uno de los tópicos de mayor importancia en la actualidad, las políticas en esta materia han sido planteadas como respuesta a las teorías imperantes a nivel global, a la realidad regional y/o interna de cada Estado.

Por ello, el Estado<sup>4</sup>, juega un rol importante (para varias teorías de Relaciones Internacionales) como articulador de las políticas migratorias tanto a nivel interno así como internacional. Estos procesos estatales han modificado los roles de las instituciones frente al tema de la movilidad humana. En tal sentido, muchos países han definido sus políticas migratorias desde varias perspectivas, entre las que destacan miradas contradictorias como inclusión, xenofobia, segregación, oportunidades y segmentación de derechos, dependiendo de los intereses gubernamentales.

Estas diferentes visiones de políticas han sido influidas además por diversas escuelas y/o teorías de relaciones internacionales a las que obedece su enfoque dentro del Sistema Internacional.

Bajo tales parámetros, la migración dentro de las relaciones internacionales es considerada bajo distintas visiones. Así, para el Realismo el tema es visto como respuesta social al poder y a los intereses de los Estados dentro de un sistema internacional anárquico, pues según sus teóricos: *“la actuación del Estado<sup>5</sup> viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología o sistema político-económico. En tal sentido, todos los Estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar su poder”,* y *“junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de seguridad del Estado”* (Arenal, 1990: 129, 130) en (Salomón, 2002: 03). Por lo tanto, desde la mencionada teoría, la migración está subordinada a los intereses así como al poder de

---

<sup>4</sup>Cuyo origen obedecen a un “pacto social” o “Estado de necesidad” planteados por Rousseau y/o Hobbes en sus obras “El Contrato Social” y “Leviatán” respectivamente.

<sup>5</sup>Al ser el Estado para el Realismo, el elemento más importante del Sistema Internacional y de las Relaciones Internacionales, este constituye el eje central en base al cual se generan el resto de fenómenos de señalado sistema internacional anárquico, a diferencia de la Teoría Crítica y el Constructivismo, escuelas que consideran al Estado, como producto de las relaciones sociales, internas y transnacionales así como reflejo de la dialéctica cultural a la que obedece su existencia.

los Estados. En consecuencia, implica un problema de seguridad nacional para el Estado receptor, el cual debe ser afrontado mediante la implementación de medidas restrictivas en su ingreso y/o permanencia.

Por otra parte, el neo-realismo y el neo-liberalismo (derivaciones conceptuales del realismo y el liberalismo) intentan explicar las relaciones internacionales y la migración, a través del poder y el uso de la fuerza de los estados, pero sin admitir la posibilidad de cooperación<sup>6</sup>. En tal sentido, los primeros argumentan: “*Según la teoría neorrealista, la anarquía da lugar, necesariamente, al conflicto a partir de la seguridad basada en la necesidad de auto-tutela (...)*” (Salomón, 2005: 40).

Los segundos, “idealistas<sup>7</sup>”, vinculan el Sistema Internacional con la preocupación del uso de la acción racional, es decir intentan entender la lógica internacional así como explicar las relaciones internacionales por medio de la razón; y admiten, a diferencia de los primeros, la necesidad de cooperación.

Dichas teorías sostienen que además del poder, los intereses y la seguridad; el factor económico (mercado) constituye un elemento fundamental para explicar las relaciones internacionales; por ello, otro aspecto formal que llama la atención en la teoría neorrealista es el uso de la teoría microeconómica de las estructuras de mercado. En tal sentido, para Waltz, el sistema internacional funciona como un mercado “*interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen. Ello condiciona sus cálculos, su comportamiento y sus interacciones*”. Ésta analogía mercado-sistema internacional “*propiciará también un uso importante, por parte de los neorrealistas, de los modelos de las teorías de la acción racional, rasgo que compartirán con el neoliberalismo institucional*” (Waltz, 1990: 90-91) en (Salomón, 2005:16), considerando a la migración como una fuente de mano de obra barata y dócil.

*“Sobre esa base común, neoliberales y neorrealistas pasaron a debatir casos concretos de creación y mantenimiento de regímenes internacionales. Los primeros -a partir de la idea de que los Estados consideran, ante todo, los beneficios absolutos que les puede reportar la cooperación-, conciben los regímenes, ante todo, como el producto de la maximización de intereses de los*

---

<sup>6</sup> Elemento que no admitía el Realismo.

<sup>7</sup> Término peyorativo, usado por el Realismo en relación al liberalismo, en lo que constituye el primer debate sobre las Relaciones Internacionales.

*participantes. Los segundos -desde la premisa de que los Estados se preocupan, ante todo, por la posición relativa en la escala de poder internacional- los entienden como un producto de las relaciones de poder y explican los regímenes bien a partir de la hegemonía de una potencia, bien a partir de una determinada configuración de las relaciones de poder” (Salomón, 2005: 24)*

Contraria a la señalada tradición, la Teoría Crítica<sup>8</sup>, sostiene que las Relaciones Internacionales reproducen en sí mismas, la visión marxista según la cual dicha ciencia “no sólo describe las sociedades sino que intenta transformarlas, insistiendo en el papel que ella puede asumir en la configuración de los procesos sociales” (Horkheimer en Salomón, 2005:16). Por lo tanto, la movilidad para esta escuela constituye el producto de diversos factores y elementos sistémicos, los mismos que reflejan las relaciones sociales y culturales dentro del contexto internacional. Aquí entonces, la movilidad humana es tratada desde los derechos y desde las relaciones políticas y de poder. Éstos son generados como reflejos políticos dentro del sistema internacional, no solo desde los Estados, sino desde las sociedades mismas.

Se suman también los pensadores constructivistas quienes, en sus críticas en contra de las teorías “clásicas” y sus derivados,<sup>9</sup> plantean, como tema central de discusión, la formulación inagotable de ideas dentro de un sistema internacional lleno de diversos factores no analizados por las teorías autodenominadas “racionales”; es decir, por miradas tradicionalistas que se limitan (sostienen) al análisis del poder y la fuerza de los Estados dentro del Sistema Internacional.

En esta misma línea varios pensadores del sistema mundo observan cómo la movilidad responde precisamente a esta realidad dinámica de las relaciones internacionales, dentro de un sistema internacional que reconoce procesos sistémicos nunca aislados.

En esta suerte de diálogo, Salomón citando a Roggie (1988), destaca que en oposición a las teorías auto-denominadas “racionalistas”, “los autores constructivistas consideran, en general, que los autores neorrealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las reglas regulativas y demasiado poco de las

---

<sup>8</sup> Llamado también realismo crítico.

<sup>9</sup> Nos referimos así a las teorías denominadas Realismo, liberalismo y sus predecesoras

*constitutivas, esencialmente para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales”* (Roggie, 1988: 871) en (Salomón, 2005: 42).

En tal sentido, dentro del tema de investigación, no llama la atención que la aplicación de políticas migratorias restrictivas (basadas en la corriente Neo-realistas o Neo-liberales de las Relaciones Internacionales) en los denominados países “desarrollados”, convocara a nuevos tipos de flujos migratorios.

Los mencionados flujos migratorios<sup>10</sup> dentro de las Relaciones Internacionales reflejan también dichos modelos, pues en el contexto internacional, el Constructivismo y/o la Teoría Crítica hablan de este fenómeno, como respuesta a diversos elementos internacionales, generados en la interculturalidad, el (los) transnacionalismo (s). Aquí plantean el tema migratorio desde el cambio profundo de visión de la ciudadanía en el sistema internacional, proponiendo ciudadanía transnacionales e incluso universales;

Estos son elementos recogidos para el caso ecuatoriano, en su norma suprema del año 2008. Es importante además que,

*“La capacidad para establecer tendencias y preferencias debe ser asociada con recursos de poder intangibles, tales como la cultura, la ideología e instituciones. Esa dimensión puede ser imaginada como un poder suave, en contraste del comando con el poder fuerte habitualmente asociado con recursos tangibles, tales como la fortaleza militar y económica.”* (Nye, 1993: 21 y 22).

Por tal motivo, en el presente estudio sobre la incidencia de las normas constitucionales sobre las políticas de movilidad humana, *“argumentaremos junto con los teóricos críticos y los constructivistas y contra los realistas, que la política internacional no se limita al estudio de las relaciones entre los estados del mundo”* (Schussler, 2009: 16).

Para comprender integralmente el sistema internacional y las relaciones internacionales, es necesario indagar más allá del poder generado por los estados y sus intereses dentro del sistema; así como rebasar las ideas de inter-dependencia frente a los organismos internacionales y regionales constituidos en la actualidad. Es así mismo, de vital importancia, observar un sinnúmero de factores y elementos que se encuentran vigentes en la realidad internacional, tal como son las organizaciones internacionales de

---

<sup>10</sup>Grupos humanos que se movilizan al interior de una localidad, región y/o de un país a otro por causas económicas, sociales o políticas; o Movimiento de personas o cosas de un lugar a otro (Diccionario de la Lengua Española, 2013).

la sociedad civil y la diversidad cultural, así como los factores geopolíticos y estratégicos derivados de la política interna, bilateral y multilateral.

En efecto, se observa también, que pese a no existir en materia de movilidad ni en las Relaciones Internacionales, temas o realidades absolutas. No obstante, el tema de la movilidad humana históricamente se ha tratado en Ecuador y Perú, como un problema de seguridad nacional siguiendo al Realismo; como un factor productor de capital<sup>11</sup>, según el enfoque planteado por el neoliberalismo económico; o a su vez, como un derecho humano,<sup>12</sup> visión mantenida por la Teoría Crítica y el constructivismo.

### **1.5.1) Causas de la Migración**

La migración<sup>13</sup> ha sido explicada desde varias visones, así por ejemplo, desde el punto de vista económico, encontramos que esta posee miradas contrarias debido a que, para algunos estados, los migrantes representan un gasto excesivo de recursos para el sistema y una pérdida de empleos para los ciudadanos del país receptor. Como muestra se puede citar el caso del estado de Arizona EEUU en la “*Senate Bill 1070* y la *House Bill 2162*”<sup>14</sup>. Estos son modelos que obedecen a un enfoque de seguridad nacional influidas por el Realismo; en tal sentido, “*el peor estigma que pesa sobre los extranjeros es el de ilegales y criminales, al extremo de vincularseles con el terrorismo y el narcotráfico. Más aún en periodos de depresión económica, son señalados como culpables del deterioro económico*” (Delgado Wise & Márquez Covarrubias, 2012). Estos elementos obedecen, a nuestro entender, a la implementación de visiones Realistas, Neo-realistas o Neoliberales de las Relaciones Internacionales a los modelos migratorios.

En oposición a lo anterior, otras miradas defienden el aporte migratorio, su contribución al desarrollo, no sólo económico sino también social, y plantean la generación de políticas integracionistas a la sociedad. En tal sentido, encontramos las corrientes denominadas “reflectivistas”, entre ellas la Teoría Crítica o la visión

---

<sup>11</sup> Según la visión neoliberal.

<sup>12</sup> El artículo 13 numeral 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos así lo reconoce al señalar: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

<sup>13</sup> “Desplazamiento o movimientos de población de un país a otro por causas económicas, sociales o políticas o Desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.”(Diccionario de la Lengua Española, 2013).

<sup>14</sup> “La medida tiene como objetivo desalentar la entrada y “permanencia ilegal” de extranjeros e impedir que desarrollen actividades económicas: (...)” (Novick, 2012: 19).

constructivista. Éstas observan a los flujos migratorios como respuesta a las “crisis sistémicas del capitalismo”. Son elementos observados en Wallerstein, Erik Hobsbawm; o Piqueras, autores que explican dicho fenómeno como parte inevitable de las desigualdades del “sistema mundo” debido a las relaciones de producción históricas en que se desarrollan. Por lo tanto, dichas miradas entienden a la migración como una respuesta a la globalización, la cual exige y “facilita” la movilización de mano de obra barata desde las “periferias” hacia los “centros”, o a su vez, desde las periferias a las semi-periferias.

Otra causa de migración constituyen los problemas ambientales, los cuales han obligado a grandes poblaciones a trasladarse, ya sea dentro del mismo estado, o bien, a otro diferente.

El señalado tipo de migración ha sido objeto de estudio durante los últimos años en virtud a las connotaciones sociales, políticas y económicas que representan dichos fenómenos, puesto que especial atención merecen estas migraciones que, siendo forzosas, no tienen carácter político ni están motivadas por conflictos armados. *“Se trata de migraciones evidentemente involuntarias. Existen publicaciones diversas acerca de las poblaciones desplazadas por el tsunami, en Asia, y su imposibilidad de volver. Naomi Klein (2007) las ha estudiado, no en tanto migrantes o desplazados, sino en cuanto perjudicados por la práctica de lo que ella ha denominado "doctrina del shock", “por los grandes capitales y empresas que se han apropiado de sus tierras costaneras y les han impedido volver” (Sarrible, 2013: 03).*

Las catástrofes naturales o incluso “inducidas” por decisiones políticas han provocado que grandes comunidades se trasladen a otras latitudes, ya sean internas o internacionales. Así, por ejemplo, el caso de Chernobyl en Europa, o también “el caso del volcán Chaitén, en Chile, que ha entrado en erupción en febrero de 2009. Muchos de los habitantes del pueblo, sobre todo aquellos que no han sufrido daños, no quieren que el pueblo cambie de sitio. Sin embargo, el Estado propone reconstruirlo en otro lugar distante. (Sarrible, 2013: 03).

Como se aprecia, este tipo de migración provocada por temas ambientales, catástrofes naturales o inducidas por el hombre, constituye uno de los elementos

necesarios de análisis por las consecuencias que generan, tanto en las poblaciones desplazadas como en las de acogida.

Otra de las causas de migración a nivel mundial se encuentra en los temas políticos; entendiéndolo como tales, las “guerras, conflictos armados, violación de derechos, entre otros”. Estos tópicos son uno de los elementos de mayor trascendencia en la generación de migración de poblaciones a nivel interno e internacional,

*“pues dichos conflictos armados provocan desplazados y refugiados. Los primeros se mueven dentro del territorio de un mismo Estado. Cuando atraviesan las fronteras, las personas que se han visto obligadas a dejar su país por una cuestión política son consideradas internacionalmente como refugiados. Mucho se puede decir sobre esta cuestión; ante todo, que resulta espinosa y difícil, porque muchos gobiernos no quieren reconocer la situación de esas personas”* (Méndez, 1997) en (Sarrille, 2013: 05)

Son situaciones que provocan, como es lógico, efectos irreversibles en las personas que se ven obligadas a abandonar sus lugares de origen, así como en las sociedades o los lugares de acogida. Se puede recordar por ejemplo, que durante la Segunda Guerra mundial hubo un flujo enorme de desplazados (principalmente judíos) quienes huían de Alemania a fin de salvar su vida y la de sus familias.

En esta misma materia, por el conflicto armado interno en Colombia, y debido al enorme flujo de personas colombianas solicitando refugio, Ecuador se ha convertido en el país de América del Sur con la mayor cantidad de refugiados a nivel de la región.

Por último, otra causa de migración corresponde a los fenómenos sociales, es decir al vínculo que generan las personas que migran a otras latitudes y que, acto seguido, generan redes o cadenas migratorias. Esto provoca que cada vez más personas de su grupo social migren, generando así familias transnacionales.

En tal sentido, se puede observar que *“en los estudios sobre migración internacional, se considera que las redes de relaciones sociales apoyan la movilidad de las personas involucradas en los procesos migratorios reduciendo costos y riesgos, y ampliando las posibilidades y oportunidades para una movilidad exitosa que. Ésta inicia con el proyecto migratorio pero se extiende a los desplazamientos entre los lugares de origen y destino, a la instalación y búsqueda de empleo y vivienda en el país*

*de destino, y a los retornos recurrentes en el caso de la migración circular, entre otros. Adicionalmente, las redes sociales entre migrantes y no migrantes dan continuidad a esa movilidad y mantienen vinculadas a las personas, familias y comunidades en los países de origen y destino (Massey, 2000) en (Anguiano Tellez& Cardoso López, s/d).*

Por ello “*el cuestionamiento de enfoques economicistas en la comprensión del fenómeno migratorio ha dado lugar, precisamente, al estudio de las cadenas y redes transnacionales como activadoras y dinamizadoras de las migraciones*” (Ramírez & Ramírez, 2005) lo que ha obligado a Ecuador, por ejemplo, al reconocimiento constitucional de las familias transnacionales, generándoles derechos y garantías. Son grupos que, debido a la diáspora, han tendido puentes entre Ecuador y muchos otros países a nivel mundial. Esta situación es advertida por corrientes “reflectivistas” y el constructivismo entendiendo la importancia de los Sistemas Internacionales como producto de la construcción de ideas, así como de la diversidad cultural internacional y como creador de comunidades transnacionales.

Todos estos tipos de movilidad humana pueden clasificarse también en dos grupos, a saber, migraciones voluntarias y migraciones forzadas. Las primeras nacen de la voluntad y la propia decisión de los sujetos migrantes, encontrándose relacionadas a temas de vínculo social-familiar o, en menor medida, a razones políticas o económicas.

En lo que tiene que ver con la migración forzada, la misma se encuentra vinculada a la salida obligada de migrantes ya sea por fuerza o por decisiones de los estados de origen y/o recepción, dicho tipo de movilidad se encuentra vinculada a razones económicas, ambientales y/o políticas; elementos que influyen directamente sobre la generación de flujos migratorios.

En tal sentido, se observa a la migraciones forzadas como “*flujos de personas que atraviesan fronteras, que tienen lugar de manera improvisada, que se producen sin previo aviso y cuyo factor desencadenante lo constituye la falta de seguridad física o la imposibilidad de subvenir a su propio sustento*” Méndez en (Sarrible, 2013: 05).

Por otra parte varios teóricos consideran la existencia de vínculos entre migración forzada y voluntaria, así observamos que “Sutcliffe (1998), en su ensayo sobre la

migración internacional, considera que *“en las migraciones existe al menos un grado de voluntariedad, y analiza esta cuestión reconociendo que en la práctica se mezclan una cierta libertad de elección con elementos o motivos que obligan a migrar”* (Sarrible, 2013: 06).

Sin embargo, por aquello las migraciones voluntarias y las forzosas, como sostiene Sutcliffe, están vinculadas. Lo voluntario y lo forzoso, podrían ser cuestión de matices o ponderaciones,

*“pues la persona que migra por razones económicas, en muchos casos si tuviera oportunidad de quedarse, lo haría; por tanto, señala: Existen otras migraciones mucho más dudosas de su voluntariedad, cuando el núcleo familiar decide quién se va para que puedan sobrevivir como grupo, lo que puede implicar el sacrificio de uno de sus miembros”*(Sarrible, 2013: 06).

En tal sentido, debido a las causas señaladas en líneas anteriores, ante el éxodo de seres humanos los estados se han visto en la obligación de tratar los temas migratorios mediante la concreción de normas, políticas, planes proyectos y/o programas conforme al enfoque al que responde su realidad.

Por todo ello, podemos apreciar que las últimas décadas, la migración a nivel global ha sido entendida desde varios enfoques como son: enfoques económicos (ingreso o salida de divisas) o desde la seguridad nacional, así también, desde los vínculos con el desarrollo de los países de origen y/o destino; e incluso en los últimos años, desde la perspectiva de derechos.

Las crisis ecuatorianas y peruanas, ocasionadas por la aplicación de políticas económicas neoliberales generaron las condiciones necesarias para que millones de ciudadanos de dichos países migren a los países auto-denominados desarrollados. Es así que, durante las últimas décadas en Ecuador y Perú, se han producido movimientos migratorios internos e internacionales masivos, cuyos principales flujos y destinos fueron los denominados “países centrales”.

Así, dentro del tema de estudio, se advierte que debido al éxodo masivo de seres humanos a partir de la década de los 90s, Ecuador y Perú se han visto en la necesidad de otorgar derechos y/o garantías a sus ciudadanos en el exterior, así como a los extranjeros dentro de sus fronteras. Por lo menos, han tenido que regular sus flujos

migratorios a través de sus aparatos gubernamentales a partir de políticas, planes, proyectos, programas o normas destinadas a los señalados fines.

Por ello, la aplicación de diversos modelos económicos y políticos en las normas constitucionales del Ecuador y Perú, han provocado la construcción de pactos sociales que responden a estos patrones de desarrollo neoliberales y/o garantistas. Es decir, en estas dos naciones encontramos latentes enfoques de desarrollo contradictorios y excluyentes en diversos ámbitos pues son el resultado de modelos de Relaciones Internacionales divergentes.

Por una parte, Perú plantea una visión de seguridad a través de su norma constitucional influenciada principalmente por la teoría realista y un modelo económico nutrido por las escuelas económicas-neoliberales en materia económica. Por otra parte, Ecuador nutre su visión de movilidad humana, principalmente en el garantismo, así como en una noción constructivista de las Relaciones Internacionales.

En síntesis, si se toma en cuenta los diversos argumentos y visiones que generan cada una de las teorías de Relaciones Internacionales estudiadas, hay una suerte de diálogo en el que se ven inmersas las Constituciones y las políticas migratorias del Ecuador y Perú.

Por ello, la presente investigación revisa en forma crítica las visiones Realistas, y Neorealistas frente a las Reflectivistas (Teoría Crítica) y Constructivistas de los elementos sistémicos internacionales y su incidencia a través de modelos garantistas o “securitistas” en el Constitucionalismo de Ecuador y Perú, así como en la formulación de sus políticas migratorias internas y binacionales.

### **1.6. Métodos y Técnicas de investigación**

Uno de los métodos utilizados en la presente investigación fue el “histórico”, el cual permitió observar a través de los hechos relevantes (de los campos políticos, económicos, sociales y jurídicos), los diferentes enfoques del tema migratorio a través de los años en Ecuador y Perú y por ende, analizar su incidencia en la creación de las

normas constitucionales así como de políticas, planes, proyectos y programas internos y bilaterales.

Para tales objetivos, fue necesaria además la implementación del método “analítico”, mediante el cual se logró evidenciar la evolución y desarrollo del tema migratorio en las Constituciones del Ecuador de 1998 y del Perú de 1993. Con dicho método, posteriormente se llega a una conclusión parcial sobre la realidad actual, para acto seguido, analizar la entrada en vigencia de la norma suprema de 2008 en Ecuador y enfrentarla a la permanencia de la norma suprema del Perú.

En un segundo momento, se procedió al análisis de la influencia de los enfoques de las Constituciones estudiadas en la formulación de políticas migratorias nacionales y binacionales, de ambas naciones. A continuación, y a través del método “sintético”, fueron comprendidas, distinguidas y comparadas las diferencias de los derechos migratorios derivados de las normas Constitucionales vigentes de Ecuador y Perú; así como su vinculación con la formulación de políticas migratorias, durante el periodo de estudio.

Finalmente, se requirió utilizar el método “deductivo”, a través del que, partiendo de lo general (marcos constitucionales del Ecuador y Perú y su articulado en materia migratoria) se llegó a lo particular, es decir a la creación de políticas, planes, proyectos y programas migratorios tanto unilaterales como binacionales de Ecuador y Perú.

En lo referente a las técnicas de investigación, de la mano con los métodos utilizados, este estudio realizó un análisis comparativo entre normas supremas y su incidencia en la formulación de políticas unilaterales, así como bilaterales entre dos estados. Esto demandó una amplia gama de fuentes secundarias, a través del “registro documental” como instrumento para recolectar la información de una amplia bibliografía, entre la que destacan los principales *corpus* del Ecuador y Perú, tal como lo son Constituciones; leyes; planes, proyectos y programas generados por estas dos naciones. Adicionalmente, los instrumentos bilaterales referentes a la materia, suscritos por ambos países. Aquí resaltaron las ideas principales sobre la evolución histórica de los conceptos de movilidad humana y las políticas migratorias del Ecuador y Perú.

Todo lo anterior se articuló y desarrolló con información relevante obtenida de los diferentes textos empleados, como respaldo de la información documental; sobre todo, al tratarse de una investigación cualitativa.

Toda la información recopilada, se complementó en datos obtenidos en la aplicación de cinco entrevistas claves, realizadas a los ejecutores, ideólogos y estudiosos de políticas públicas destinadas a movilidad humana, temas de seguridad y de relaciones internacionales, entre estos: funcionarios del Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana, ejecutores de políticas públicas del área de Movilidad Humana así como a catedráticos especialistas de las materias de Derechos Humanos y Derecho Constitucional.

Para dichas entrevistas fue de vital importancia la información otorgada por la Dirección de Instrumentos Internacionales, así como de las Direcciones de Relaciones Vecinales, Migración, Extranjería y Refugio del Ecuador, cuyo apoyo nos permitió conocer de primera fuente, la opinión de actores, académicos y analistas de las políticas migratorias en Ecuador y Perú.

De gran ayuda fue también el compartir el conocimiento con compañeros del Instituto de Altos Estudios Nacionales, con la finalidad de establecer la situación real de las políticas y derechos dirigidos a grupos en movilidad humana desde la implementación de las últimas constituciones del Ecuador y Perú. También se consultó al personal que laboró en las Embajadas y Consulados de los países estudiados. Todas estas técnicas fueron manejadas con el fin de profundizar y complementar el análisis de las fuentes bibliográficas secundarias.

## Capítulo II

### Las Constituciones del Ecuador de 1998 y del Perú de 1993, una lectura en clave migratoria

#### Introducción

El objetivo de este capítulo es estudiar las normas supremas del Ecuador de 1998 y Perú de 1993 en clave migratoria, para lo cual se realizó una revisión crítica de las visiones y enfoques de migración en las dos cartas magnas, tomando en cuenta que ambas fueron escritas en pleno auge del neoliberalismo en la región. Antes de llegar al articulado, se analizó los contextos político, económico y social en los que nacieron las cartas constitucionales de ambos países.

#### 2.1. Contexto Político, Económico e histórico de la década de los 90

La década de los noventa fue una etapa de constante crisis económica, política y social en Ecuador y Perú. En dicho periodo se incrementó el número de migrantes internos e internacionales, provocando el abandono masivo de las periferias hacia los centros, produciendo lo que Karl Marx denominaría “ejército industrial de reserva” (Marx, Karl, 1993)<sup>15</sup>.

Guardemar, observa a la migración como un fenómeno que responde a elementos económicos, políticos e históricos (sistémicos) intrínsecos al modo de producción en que se desarrollan, al señalar que: *“La fijación o retención del trabajo vivo es un proceso menos visible o siquiera, menos percibido, por cuanto, paradójicamente, se dice que uno de los rasgos que otorgan al capitalismo su distintividad es la movilidad de la fuerza de trabajo”* (Guardemar en Piqueras, 2011: 282).

Ecuador y Perú han formado parte de aquellos Estados generadores del mencionado ejército de migrantes, lo que ha obligado -a dichos Estados y gobernantes- a la implementación de políticas públicas que han sido influidas por los modelos y/o visiones económico-jurídicas plasmadas en sus normas supremas.

Por ello (durante la década de los 90s), la política exterior de ambas naciones respondió a un sistema internacional cuya influencia económica estuvo marcada por la

---

<sup>15</sup> Karl Marx en su obra El Capital Tomo III refiriéndose a grupos humanos desempleados dentro del sistema capitalista, entre estos nos habla de poblaciones: flotantes, latentes y estancadas. Según Guardemar, *“frente a la baja tendencial de la tasa de ganancia, el Capital opone, entre otros dispositivos, la “ley de perfección tendencial de la movilidad del trabajo”*(Guardemar en Piqueras, 2011:285).

denominada política neoliberal, pues dicho pensamiento “se construyó principalmente como un proyecto ideológico logrando insertarse en el colectivo social y siendo asumido como “algo dado y no cuestionado”. La causa de este planteamiento es que

*“sus fundadores tomaron el ideal político de la dignidad y de la libertad individual como pilares fundamentales, pues eran considerados los ‘valores centrales de la civilización’ (...). Así, esta nueva visión ideológica se arraigó en las masas ya que la idea de dignidad y libertad individual son conceptos poderosos y atrayentes por sí mismos” (Harvey, 2010: 11,12).*

El discurso planteaba la necesidad de liberar las fronteras a los capitales, mientras que “paradójicamente” la práctica mostraba y exigía mayores requisitos al movimiento de personas. Esto se observa a nivel global con la implementación de normas discriminatorias en contra de los migrantes; tal como son (a modo de ejemplo) las Leyes 187<sup>16</sup>(Cariboni, 1995) y la Ley Arizona SB 1070<sup>17</sup> (Teitelbaun, 2010) en EEUU, entre otras. Son normas que, partiendo de miradas jurídicas maximalistas<sup>18</sup>, sostienen la criminalización de la migración ilegal, a fin de “prevenir posibles violaciones jurídicas dentro de sus fronteras”, y por lo tanto, plasmando sanciones drásticas a los migrantes indocumentados mediante obstáculos normativos y físicos con el fin de impedir su ingreso, estada y/o facilitar su deportación.

En tal contexto se observó en muchos países de la región -durante la década de los noventas- la producción y reproducción de modelos económicos planteados en los llamados países “centros”. Este fue el caso de los gobiernos de turno del Ecuador y Perú, que se alinearon plenamente a los objetivos estratégicos y geopolíticos planteados por Norteamérica:

*“La búsqueda de cooperación estadounidense generaba a su vez procesos de alineamiento político/diplomático con la agenda estadounidense en materia de drogas, seguridad y ahora terrorismo, y la versión liberal de democracia” (Jaramillo, 2008: 02).*

Ha de recordarse también que los cambios generados en materia económica, durante la década estudiada, fueron extremadamente amplios especialmente en los

---

<sup>16</sup> La propuesta 187 fue aprobada en 1994, por el estrecho margen de 18 puntos (59% del electorado votó a favor y 41% en contra). Algo más del 20% de los hispanos en situación de legalidad apoyaron la propuesta.

<sup>17</sup> El mencionado cuerpo legal entró en vigor el 29 de julio de 2010...”el Senado de Arizona aprobó una amplia y racista ley anti-inmigrante el 19 de abril, la cual desató una tormenta de indignación en las comunidades oprimidas de Arizona”

<sup>18</sup> Derecho Penal de Riesgo y/o Derecho del Enemigo.

países periféricos pues “dentro del contexto mundial se produce una reestructuración del sistema económico que hasta aquel momento se enfocaba en políticas Keynesianas, cuyo centro conceptual procuraría –sin mucho éxito- generar “participación política directa y legitimar la intervención redistributiva del Estado” (Larrea, 2012: 02).

Los mencionados cambios, sumados al proceso de globalización de los mercados y al fuerte proceso autonómico del capital financiero -cuyo poder logra sobrepasar incluso a los Estados- provoca radicalizar la crisis -en especial en América Latina- cuyos niveles de desigualdad han sido históricamente elevados con relación a otras regiones mundiales. Se impide así en esta área geográfica la formación de aquella “comunidad de ciudadanos” que presupone la democracia (Lechner, 1995: 439). Por lo tanto, se presencia la radicalización de los controles migratorios enfrentados a una expansión de la liberalización de capitales y mercancías.

En tal sentido se pudo observar en Ecuador y Perú, durante la década de los noventa un marcado auge del neoliberalismo siguiendo las recetas del Consenso de Washington, basado sobre todo en ajustes estructurales y privatizaciones.

El Consenso de Washington<sup>19</sup>, ha sido un instrumento fundamental para trasladar los postulados del neoliberalismo a nivel global, dado que mediante dicho mecanismo político económico (Williamson en Bustelo, 2003)<sup>20</sup>, se plantean sugerencias a los países a nivel global, a modo de recetas destinadas a reducir la inflación, mediante la crítica a la intervención estatal en la economía. Pues según esta visión de desarrollo, es necesario equilibrar la caja fiscal reduciendo la burocracia, transformando al aparato estatal en un “árbitro” destinado a resolver problemas generados entre los particulares y favorecer el desarrollo de la “libre empresa privada” a fin de generar riqueza en las naciones a través del denominado “goteo y/o derrame<sup>21</sup>” (Campo Sáenz, Morillo, & Martín, s/d).

---

<sup>19</sup>Varios académicos consideran a este consenso una herramienta política e ideológica más que económica.

<sup>20</sup>El autor señala que un distinguido economista del Institute for International Economics (John Williamson, 1990) inventó en 1989, la expresión Consenso de Washington para referirse al conjunto de recetas de políticas y estrategias de desarrollo defendidas en los años ochenta por las instituciones de Bretton Woods y por el gobierno de Estados Unidos.

<sup>21</sup> “El “efecto derrame”, “teoría del goteo” o “*trickled own effect*” consiste en que al producirse un crecimiento económico, parte de éste necesariamente llegará a las capas sociales inferiores. Esto podría

Dicho “Consenso” traería de la mano el planteamiento de “ajustes estructurales” a través de la disminución del gasto público (austeridad fiscal), proponiendo como modelo “deseable de desarrollo” la revisión, reedición y aplicación de los preceptos “clásicos” de Smith y Ricardo, entre estos, la mínima injerencia estatal en la economía así como la libre oferta y demanda de bienes y servicios<sup>22</sup>. Este modelo político-económico fue aplicado en muchos países de América Latina, entre estos en Ecuador y Perú, en la década de los noventas<sup>23</sup>.

Por otro lado, los ajustes estructurales son mecanismos que consisten en la firma de cartas de intención que provocan el debilitamiento del Estado, mediante la disminución del gasto público, la privatización de empresas públicas, la “flotabilidad de divisas” y el libre comercio a través de la eliminación de aranceles a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, partiendo de la: *“suposición de que las libertades individuales se garantizan mediante las libertades de comercio y mercado”* (Harvey, 2010: 14), al mismo tiempo que fueron generados incentivos a la inversión extranjera gracias a la armonización de las legislaciones internas a dichos fines.

En aquel escenario, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial - organismos creados en julio de 1944, en el complejo hotelero de Bretton Woods en los Estados Unidos de Norteamérica, tras la Segunda Guerra Mundial- jugaron un rol de suma importancia al ser los entes encargados de plantear dichos procedimientos a los países que requerían salir de los constantes periodos de crisis sistémica capitalista, agudizados en la década de los noventa.

Finalmente las privatizaciones nacieron de las ideas neoliberales de “hacer más eficiente y austero al Estado”. Dicho mecanismo planteó la “necesidad” de imponer un *“aparato estatal cuya misión fundamental sea el facilitar las condiciones para una provechosa acumulación de capital extranjero así como el doméstico”* (Harvey, 2010: 14). Por ello, las privatizaciones fueron mecanismos aplicados por los diversos Estados.

---

explicarse dado que el crecimiento genera gradualmente mayor empleo, más ingresos y mayor consumo.”

<sup>22</sup>Según mencionada teoría la “mano invisible” es la encargada de regular en forma natural el intercambio en el mercado.

<sup>23</sup>La mencionada teoría económica fue desarrollada por varios economistas ideólogos del neoliberalismo entre ellos: Ludwig Von Mises, Wilhem Roepke, Frederik Von Hayek y Friedman, entre otros.

A través de ellos, los gobiernos se comprometían a vender las empresas estatales a la iniciativa privada nacional, internacional y/o transnacional.

En tal sentido se advierte, en los casos de Ecuador y Perú, que *“la estrategia de reducción del tamaño del Estado se ubica como instrumento central para superar la crisis fiscal”* (Echeverría, 2006: 26) pero sin lograr los objetivos buscados, según se puede observar en la marcada problemática económica, política y social vivida en ambas naciones durante mencionada década e inicios del siglo XXI.

Todos estos elementos fueron plasmados en las Constituciones del Ecuador de 1998 y del Perú de 1993.

## **2.2. Constitución de Perú 1993**

Promulgada en el Gobierno de Alberto Fujimori, la Carta Magna peruana es la Constitución Nro. 17 y se encuentra vigente hasta nuestros días. A decir de Vidas (2004),

*“Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, con el apoyo del ejército, encabezó un autogolpe y disolvió el parlamento (...). Después de sofocar un intento de contragolpe protagonizado por varios militares (13 de noviembre), convocó a elecciones el 6 de diciembre de 1992, para un denominado Congreso Constituyente Democrático, las mismas que fueron boicoteadas por los partidos tradicionales del país. La victoria de la agrupación Nueva Mayoría-Cambio 90 permitió a Fujimori legitimar su golpe de estado y elaborar una nueva constitución acorde con su política”.*

La mencionada carta magna del Perú promulgada en 1993, fue fruto de un momento político difícil para el pueblo peruano, debido a la creciente crisis económica y la presencia de grupos de seguridad oficiales, militares y paramilitares que intentan detener el avance de grupos insurgentes como Sendero Luminoso (SL) y Tupac Amaru (MRTA).

Dichos factores agudizaron la problemática migratoria, desencadenando en el Perú, una visión de seguridad, todo lo cual provocó primero el desplazamiento de la población peruana al interior de su territorio, así como la posterior diáspora de sus ciudadanos a varios países, no solo los fronterizos.

En tal sentido, esta norma suprema nació influida por una marcada visión de seguridad nacional con corte neoliberal. La aludida visión está plasmada en el ámbito

económico, pues la Constitución del Perú, plantea un sistema de “economía de mercado” sistema, que premia la libre empresa y protege las inversiones extranjeras, pues: *“Los principios generales del régimen económico de la Constitución de 1993 suponen una reducción significativa del papel del Estado en la economía y una amplia protección a las inversiones, en particular a las extranjeras.”* (Azpur, 2012: 11).

Se puede claramente observar que dicho modelo constitucional, premia la libre circulación de capitales, llámese ésta inversión extranjera y/o inversión de iniciativa privada en general. En tal sentido entendemos que la norma suprema del Perú, ratifica su visión de mercado en varios de sus artículos, especialmente en aquellos destinados al régimen económico, pues:

*“Si bien se mantiene el concepto de economía social de mercado de la Constitución de 1979, su contenido varía profundamente. Así, se otorga al mercado una función determinante en la economía, que se debe sustentar en la iniciativa privada y en la libertad de empresa y de contratación. Como contraparte, las funciones del Estado se restringen a orientar el desarrollo, estimular la creación de riqueza, garantizar la libertad de trabajo y de empresa, y vigilar las normas para la competencia y la protección al consumidor”* (Azpur, 2012: 11).

Como ejemplo de tal visión tenemos que su artículo 64 señala: “El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera” y el artículo 73, los “bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico” (Constitución del Perú, 1993).

Como se dijo, la norma suprema peruana nace al amparo de un sinnúmero de vaivenes políticos y económicos que empujan a sus gobiernos a buscar en la reforma constitucional, la legitimación del débil estado de derecho que padecía la nación peruana durante la década de los noventa, pues en *“los últimos años (...) la región ha sido testigo de procesos de cambios constitucionales que se han efectuado a través de mecanismos no previstos en las respectivas Constituciones”* (Pérez Loose, 1998: 227).

Estos cambios han ocurrido siguiendo procedimientos ubicados en los extramuros de los respectivos sistemas constitucionales. *“El caso más paradigmático ha sido el de convocar a asambleas o congresos constituyentes no obstante que estos*

*mecanismos no estaban previstos en las respectivas cartas fundamentales. Este camino de asambleas constituyentes lo ha seguido el Perú entre 1992 y 1993” (Pérez Loose, 1998: 227).*

### **2.2.1 El marco migratorio y visión de seguridad nacional en la constitución peruana.**

La aprobación de la Constitución de 1993, fue en Perú, el momento de reafirmación de la aplicación de una visión de seguridad con corte neoliberal. Por este enfoque, la norma peruana, plantea como centro de preocupación la circulación (intercambio) de productos en el mercado y la libre circulación de capitales, así como las restricciones al tránsito de personas.

Su cambio de régimen económico explica también, porqué dicha norma suprema sostiene un marcado enfoque de seguridad nacional en el tema migratorio. Al contemplar una visión mercado-céntrica, traslada a segundo plano el desarrollo de los seres humanos, desviando su mirada de desarrollo netamente a lo económico y planteando una visión “discriminatoria” sobre tema migratorio. La norma peruana, en su artículo 2 numeral 11, recoge la clásica diferenciación de ciudadanos “legales e ilegales”; al señalar que toda “persona” tiene derecho: *“A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.”*

El enfoque de seguridad impregnado en la carta magna peruana se observa además en su artículo 140, el cual sostiene que la pena de muerte (ABC.es Internacional, 2013)<sup>24</sup> *“sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo<sup>25</sup>, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada”*, siendo el Perú uno de los pocos países que contemplan señalado tipo de castigos, específicamente en delitos de “guerra” y/o traición a la patria, cuyo juzgamiento, en muchas ocasiones, no escapa del ámbito político.

---

<sup>24</sup> El Perú es uno de los 21 países a nivel mundial con dicho castigo, según Amnistía Internacional la que afirma, que la pena de muerte solo se aplica en uno de cada diez países del mundo y que «ya no hay argumentos» para justificarla, siendo el estado peruano uno de los pocos países a nivel mundial que lo mantiene entre sus sanciones.

<sup>25</sup> De la misma manera vemos claramente subrayada la visión de seguridad planteada en la Constitución del Perú, mirada que obedece a la agenda norteamericana de seguridad planteada para los países latinoamericanos.

En tal contexto, la visión de seguridad en la norma suprema peruana, al parecer obedeció a la “necesidad” de mantener una política firme de control de fronteras como respuesta a la inseguridad interna y al conflicto bélico aún latente entre Ecuador y Perú, el mismo que escaló en 1995.

Por otro lado, la norma suprema no realiza mayor revisión del tema migratorio, probablemente debido a su visión neoliberal, la misma que –como ya se señaló- pone énfasis en las relaciones mercantiles internas e internacionales. La constitución peruana, no solo guarda silencio alrededor del tema de estudio, sino que incluso deja la puerta abierta para la criminalización de la migración irregular, al autorizar normas de menor rango a la Carta Magna peruana (leyes) para plantear derechos y/o prohibiciones a los migrantes, lo cual se observa los artículos 2 numerales 11 y 23, artículos 72, 175, entre otros.

Así también, la Constitución del Perú promulgada en 1993, -en vigencia- realiza apenas meras referencias sobre el tema de migración en sus artículos 36<sup>26</sup> y 37<sup>27</sup>, centrando su análisis en el asilo político y la extradición, temas que involucran un fuerte enfoque de seguridad nacional, pues ambas materias derivan en muchos casos del vaivén político interno de cada país, dentro de un sistema internacional “por naturaleza anárquico<sup>28</sup>”.

Se ve entonces que la visión de seguridad, en el caso peruano, se reafirma en la norma suprema de 1993, -y ha sido una constante desde décadas anteriores a nivel de la región- dados los elementos políticos, económicos y sociales de aquel entonces.

Otro elemento, que radicalizó el modelo de seguridad planteado por la constitución del Perú, fue la diversidad de conflictos sociales generados por la

---

<sup>26</sup>Artículo 36.- El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue.

<sup>27</sup>Artículo 37.- La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad. No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivo de religión, nacionalidad, opinión o raza. Quedan excluidos de la extradición los perseguidos por delitos políticos o por hechos conexos con ellos. No se consideran tales el genocidio ni el magnicidio ni el terrorismo.

<sup>28</sup>La escuela realista de las RRII, sostiene entre otras características dicha mirada alrededor del sistema internacional.

existencia de grupos insurgentes. Esto provocó que dicha visión se mantenga firme, a fin de “cuidar sus fronteras internas y externas”. Como ejemplo, es necesario recordar aquel 17 de diciembre de 1996:

*“14 miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) tomaron como rehenes a cientos de diplomáticos, oficiales del gobierno, militares de alto rango y hombres de negocios que asistían a una celebración con ocasión del 63º aniversario del natalicio del Emperador de Japón Akihito, organizada en la residencia oficial del embajador de Japón en Lima Perú, Morihisha Aoki.”* (Diario, El Intransigente.com, 2010).

Todo esto demuestra la compleja problemática político-social que vivió Perú en aquellos años, generándose la radicalización de la visión de seguridad recogida en su norma constitucional.

Esta visión de seguridad, se ve también reflejada en el artículo 2 numeral 23 que sostiene en los literales:

*e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo<sup>29</sup> (...) g. Nadie puede ser incomunicado sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito, y en la forma y por el tiempo previstos por la ley.<sup>30</sup>* Así también, en su artículo 118 numeral 16, se señala: *corresponde al Presidente de la República: declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.*

Dicha visión de seguridad también se observa en otros artículos como el:

*163.- El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley. 164.- La dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley. El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional. La ley determina los alcances y procedimientos de la movilización para los efectos de la defensa nacional. 165.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial*

---

<sup>29</sup> Podemos observar como la norma invocada se ajusta perfectamente a la agenda de seguridad norteamericana planteada para Latinoamérica, cabe mencionar que existe aún una gran dificultad para determinar el alcance del término “terrorismo”.

<sup>30</sup> Debemos recordar que según el Pacto San José de Costa Rica, el Estatuto de Estambul y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos, el mantener incomunicado a un ser humano constituye tortura y puede constituirse en un delito violatorio de las normas IUS COGENS.

*de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución, 175.- Sólo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización. Se exceptúa la fabricación de armas de guerra por la industria privada en los casos que la ley señale. La ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas de las de guerra.*

Así también, en su artículo 44 señala:

*“Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía<sup>31</sup> nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (...), y el artículo 72 señala: La ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes.*

A modo de síntesis, se puede decir que dicha Constitución estimuló una visión restrictiva en el tema migratorio, al mantener ,como ya se mencionó, la tradicional visión de “ciudadanos y extranjeros”, postulando que los derechos para estos últimos grupos deben desarrollarse “de acuerdo a la ley”, lo cual incluso permite que normas de menor jerarquía puedan criminalizar la migración, dando carta abierta a la penalización de la migración “ilegal” y manteniendo visiones, conceptos y paradigmas, en la actualidad ya superados.

### **2.3. Constitución del Ecuador de 1998.**

Para analizar la Constitución del año 1998, es necesario tener en cuenta las reformas constitucionales realizadas a su anterior cuerpo normativo<sup>32</sup>, esto es las reformas realizadas los años de 1992 y 1996.

En 1992, gana la presidencia de la república el Social Demócrata Sixto Duran Ballén, quien aplica el modelo neoliberal en su política económica“(…) cuyos objetivos básicos fueron: 1. Reformulación del papel del estado. 2. Modernización del estado, que implica descentralización, desconcentración, desmonopolización y privatización” (Álvarez Freire, 1999: 22).

---

<sup>31</sup> Es necesario comprender el cambio paradigmática efectuado alrededor del concepto de soberanía en el derecho Constitucional ecuatoriano del año 2008, el mismo que será materia de estudio del siguiente capítulo.

<sup>32</sup> Constitución de 1978.

Para trabajar en la mencionada reforma, se crearon varias leyes que profundizan la visión neoliberal del régimen político-económico, entre estas: La Ley de Modernización del Estado y Privatizaciones en el año 1993, la Ley General de Instituciones Financieras de 1994, así como otras que coadyuvaron en la profundización del modelo planteado por los economistas neoclásicos en la economía ecuatoriana, así:

*“Durante 1994, la inflación acumulada anual continuó desacelerándose terminando el año en el orden de 22.9%. La elevación de las tasas de interés como resultado del conflicto bélico con el Perú y la crisis política de ese año, sumado a los impuestos extraordinarios cobrados con el fin de solucionar el déficit fiscal, afectaron el gasto interno tanto en inversión como en consumo”* (Álvarez Freire, 1999: 25).

Todo aquello, acompañado de la “necesaria” reforma judicial planteada en virtud a flexibilizar los llamados “frenos y contrapesos”<sup>33</sup> de los poderes. La mencionada reforma, reestructuraría al máximo organismo de justicia en dos instancias. Así en 1992 y 1996, se observa que:

*“Aunque la importante reforma constitucional de 1992 estableció a la Corte Suprema de Justicia como una instancia de casación, la dividió en salas especializadas por materias, eliminó la tercera instancia; y propició la creación del Consejo Nacional de la Judicatura como organismo autónomo, de administración y disciplina de la Función Judicial”* (Ávila Linzán, 2008: 09).

Para este autor,

*“fue la reforma constitucional de 1996 la que permitió al Tribunal Constitucional sustituir a la mencionada Sala y al Tribunal de Garantías Constitucionales que aún seguía en funciones, dentro del paquete de reformas constitucionales enviadas por el entonces Presidente de la República, Sixto Durán Ballén, fruto del trabajo de ‘un equipo de notables’ y como consecuencia de la consulta popular de 1994. Lo que se buscaba con esta reforma era fomentar la gobernabilidad y la modernización de las instituciones estatales”* (Ávila Linzán, 2008: 09).

Todas estas reformas abrieron campo a la redacción de una nueva Constitución, la cual respondió al momento histórico político generado después del derrocamiento del ex Presidente Abdalá Bucarán el año 1996 y la Convocatoria a una Asamblea Constitucional, realizada por el aquel entonces Presidente Interino de la República Fabián Alarcón, quien recurrió a este mecanismo. Cabe recalcar que,

---

<sup>33</sup> Término empleado por Locke y Montesquieu, al referirse a la necesaria separación de poderes en el Estado, y el control de cada uno de ellos sobre el otro.

*“Con la destitución de un presidente de la República, elegido en conformidad con los mandatos constitucionales y con el agravante de no haber sido subrogado por quien ostentaba la vicepresidencia se dio una ruptura del Estado de derecho, a los 18 años de regularidad jurídica, lo cual presagiaba convertirse en un funesto antecedente. Con el deseo de rehacer el orden constitucional fue convocada una consulta popular con la doble finalidad: de legitimar los hechos acaecidos, y de reunir una Asamblea “Constitucional” con el exclusivo propósito de reformar la Constitución” (Salgado Pesantes, s/d: 263).*

De esta manera, se dio paso a la Asamblea “Constitucional” de 1998, que inmediatamente se proclamó Constituyente de plenas facultades y procedió a reestructurar el marco jurídico de la Ley Fundamental. Pronto surgieron dificultades con el Congreso Nacional (unicameral) en funciones, de aquella época. *“Estas confrontaciones incluyeron también al Ejecutivo, cuyo titular, aduciendo que el período de duración había concluido, quiso dar por terminadas las funciones constituyentes”* (Salgado Pesantes, s/d: 263).

Otro elemento importante a recalcar es, que en dicha década –los años 90- se produjeron en Ecuador un sinnúmero de movilizaciones sociales de organizaciones gremiales, juveniles, obreras y colectivos ciudadanos, entre los que destacaron las grandes movilizaciones generadas por el movimiento indígena y de agrupaciones campesinas, quienes levantan su voz en contra de la reforma neoliberal.

Dichas organizaciones protestaban en contra de las constantes medidas de ajuste fiscal, de la posible firma de tratados de libre comercio (TLCs) principalmente el ALCA, así como en contra de los denominados “paquetazos<sup>34</sup> económicos” dictados año tras año por los gobiernos de turno, sugeridos -en muchos de los casos- por el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y/o el Banco Mundial. Estos elementos sociales *“provocaron inestabilidad política y forzaron a la ciudadanía a movilizarse mediante una constante y progresiva lucha social callejera (participación ciudadana informal) en virtud a conseguir mejores mecanismos en la toma de decisiones y representación”* (Larrea Torres, 2012).

Por todo esto, se produce a inicios de dicha década el primer gran levantamiento indígena de la historia ecuatoriana, ocurrido el 4 de junio de 1990. Según Vallejo (2010), *“Ecuador amaneció con la noticia de que los indígenas se habían tomado*

---

<sup>34</sup>Término empleado para las medidas económicas dictadas por los gobiernos de turno durante la década de los noventa.

*varios puntos del país, haciendo presencia en sitios sensibles. Y con simbolismo, se instalaron en la iglesia de Santo Domingo, en Quito”.*

En tal sentido, el sinnúmero de movilizaciones sociales, durante los años noventa, obligan a la clase política a buscar mecanismos para frenar o por lo menos paliar la inconformidad social. Como resultado de aquello, la Constitución ecuatoriana de 1998, plantea -pese a su marcada visión neoliberal (mercado-céntrica) y a su profundo modelo de seguridad en cual nutre sus textos- en forma mínima un leve enfoque de derechos, el mismo que se ve desarrollado, en su capítulo quinto, en los artículos 83, 84 y 85, entre otros. Éstos otorgan derechos a los mencionados grupos sociales minoritarios, por lo que varios autores propondrían que dicha norma suprema obedece o es fruto de “un neoliberalismo con rostro humano”.

Simultáneamente se observa en el caso ecuatoriano (en forma similar a lo sucedido en varios países de América Latina), que debido al enfoque planteado por el modelo neoliberal y radicalizado por la Constitución de 1998: *“Los procesos de reforma institucional neoliberal, dan un duro golpe a la planificación estratégica nacional, pues se asiste, a mediados de los años 90 a la transición del Consejo Nacional de Planificación, en ODEPLAN, oficina dependiente de la Presidencia de la República.”* (Echeverría, 2006: 28), constitucionalizado en la norma suprema de 1998, en su artículo 255 con este texto *“El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley”* (Asamblea Constitucional, 1998).

Por todo lo anterior, dada las características del esquema económico de la década de los noventa podemos afirmar que: *“La clave del proceso de implementación del modelo neoliberal en Ecuador, fue la aprobación de la Constitución de 1998, la misma que entre sus artículos premiaría el saqueo de recursos así como el debilitamiento del Estado por medio de las privatizaciones a través de la “economía social de mercado”* reconocida en su artículo 244; así como la posibilidad de que, el Estado otorgue créditos a los bancos privados que se encuentren en “problemas” conforme la disposición transitoria N°42 de la Norma Suprema. Esto impidió la intervención del Estado como ente regulador económico y prestador de servicios. Todo aquello generó además (debido a la crisis de mencionados años) una casi inexistente y

débil política migratoria, pese al enorme número de personas en movilidad, especialmente hacia diversos países “desarrollados” en busca de días mejores.” (Larrea Torres, 2012).

### **2.3.1 Marco migratorio y seguridad nacional en la Constitución ecuatoriana de 1998.**

En el caso ecuatoriano, durante la vigencia de la Constitución del Ecuador de 1998, el tema migratorio se trató desde una perspectiva de seguridad nacional, dicha matriz es visible al encontrar entre sus líneas la existencia de apenas seis artículos destinados al tema migratorio y una disposición transitoria que trata sobre la ciudadanía y/o derechos políticos cuyos puntos centrales llevan como eje dicha visión (seguridad). Así, el artículo 23 en su numeral 14 reconocía: *“Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará a lo dispuesto en la ley<sup>35</sup> (...)”* como se observa, en esta norma continúa intacta la mirada de “ciudadanos y extranjeros, así como legales e ilegales”, visión derivada de su enfoque neo-liberal, por tanto, sus textos están sustentados en la defensa interna y de fronteras. Mucho más si se recuerda que la ley vigente en materia migratoria es la de 1971.

La visión de seguridad dentro del tema migratorio, se evidencia también en varios artículos de dicha norma suprema, entre ellos, el artículo 15 que señala que *“las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional.”*

No es menos cierto sin embargo, que pese a que la norma suprema ecuatoriana de 1998 reafirma el enfoque neoliberal y la agenda norteamericana de seguridad nacional planteada por Estados Unidos para las naciones latinoamericanas, en dos de sus artículos la Constitución recoge y genera derechos a los migrantes; esto es, en su artículo 11.- *“El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero”* (Asamblea Constitucional, 1998: 03), así en materia electoral su artículo 27 señala: *“Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho”*. Esto debido a la ya mencionada protesta social

---

<sup>35</sup> Recordemos que a la ley a la que se refiere es la Ley de Extranjería, norma creada en un periodo de dictaduras militares, el año 1971, vigente hasta nuestros días y cuyos planteamientos contienen un marcado enfoque de seguridad.

generalizada de la década de los noventa, lo cual provocó el inicio del desarrollo de los llamados derechos colectivos, conjuntamente con aquellos denominados “difusos” y la inclusión de derechos políticos.

En materia migratoria, la Constitución ecuatoriana sostiene también la posibilidad de solicitar asilo político, en su artículo 29: *“Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo”*.

El tema migratorio en tal sentido, sigue abordándose desde una perspectiva segregacionista en varios lugares de la norma suprema ecuatoriana de 1998, pues dentro de los artículos destinados al tema migratorio, el artículo 13 señala, *“los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.”* (Asamblea Constitucional, 1998), observándose que dicha facultad (de otorgar derechos y obligaciones) es trasladada, a la legislación inferior, todo lo cual reafirma la visión de seguridad al mantenerse vigente, el concepto de ciudadanía desde la perspectiva de restricción de derechos a los extranjeros, dejando la puerta abierta a la criminalización la migración.

Así también, el tema de seguridad se reafirma en varios artículos de la Constitución de 1998, entre ellos el artículo 171 numeral 13 que señala: es responsabilidad del Presidente de la República *“Velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado”*, el numeral 15 establece como deber del Presidente, *“asumir la dirección política de la guerra”*, mientras que, el artículo 180, otorga la posibilidad al Presidente de la República de *“decretar estado de emergencia, en todo el territorio nacional o en una parte de él, en caso de inminente agresión externa, o guerra internacional”*.

Dicha visión de seguridad está además reforzada en la existencia de un denominado “Consejo de Seguridad”, establecido en la norma constitucional de 1998 en cuyo artículo 189 se señala: *“El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularan en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a*

cooperar”, así también el artículo 183 señala: “Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional”.

## Artículos en materia migratoria Constitución del Ecuador 1998

Fuente: Constitución Ecuador 1998

Cuadro Nro. 1: Elaborado por Investigador

CONSTITUCIÓN		SEGURIDAD	TEXTO	COMENTARIO
Ecuador de 1998	Artículos Migración	23 numeral 14	“Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará a lo dispuesto en la ley”	Visión excluyente frente a personas extranjeras
		15	“ Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional”	Visión de Seguridad externa (amenaza)
		29	“Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo”	Movilidad desde persecución política
		13	“los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.”	Delega a la Ley negación de derechos a “extranjeros”
	Artículos Enfoque de derechos	11	“El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero”	El verbo rector era “procurará”
		27	“Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento”.	Derecho hecho efectivo el año 2006

## **2.4. Análisis sobre las visiones de migración entre la Constitución del Ecuador de 1998 y la del Perú de 1993.**

Durante la década de los 90, encontramos momentos históricos, políticos y económicos que han incidido en forma directa dentro del tema investigado, entre estos en 1995, el conflicto bélico denominado “guerra del Cenepa<sup>36</sup>”, cuya consecuencia más evidente fue la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Perú, con las respectivas secuelas sociales entre ambas naciones, dado que: “la secular disputa militarizada entre Ecuador y Perú fue el fruto amargo de la lógica de la nación-estado, modelo que surgió en Latinoamérica en el siglo XIX” (Espinosa, 1999: 113). El mencionado fenómeno robusteció las visiones del tema migratorio desde una perspectiva de seguridad nacional, que viene desde décadas pasadas en ambas naciones.

En tal sentido, si se revisa ambas normas supremas, en lo que al tema migratorio se refiere, se puede hallar que las dos constituciones, al obedecer a un modelo económico neoliberal, plantean como principal eje conceptual la implementación de un modelo de relaciones comerciales locales e internacionales, así como una marcada visión de seguridad, la misma que es fruto de la mirada neoliberal cuya principal área de interés nacional es el desarrollo económico y la seguridad.

Por todo ello, en Ecuador y Perú, la influencia del modelo y sistema económico internacional neoliberal provocó varios tipos de migración. Entre éstos, el surgimiento de corrientes humanas que se trasladan desde los países en “vías de desarrollo” hacia los países del “primer mundo” es decir: a) migración sur-norte, b) migración intrarregional y c) migración transatlántica (Ramírez Gallegos, 2013, en tutoría).

Debido a los diversos tipos de migración generados en Ecuador y Perú, los gobiernos, desde la época de análisis, proponen políticas migratorias tendientes a dar solución o por lo menos paliar las posibles secuelas sociales generadas a través de la migración, así como aprovechar sus ventajas según el modelo que guía su accionar.

Como resultado de todo aquello, ambas constituciones realizan un leve análisis del tema migratorio e incluso trasladan la generación de derechos y obligaciones para

---

<sup>36</sup> Guerra histórica motivada por diferencias limítrofes entre Ecuador y Perú, la misma se llevó a efecto el año 1995 en la cordillera del Cóndor, zona denominada Alto Cenepa.

los migrantes, a normas inferiores o “leyes”, Así se ha analizado tanto en los artículos: 13, 23 numeral 14 de la Constitución ecuatoriana, como en el artículo 2 numerales 11 y 23, 72 y otros de la norma suprema peruana.

La visión de seguridad nacional también se la puede determinar en el caso de la Constitución peruana en su artículo 140, en el cual se establece la pena de muerte en delitos de traición a la patria, así como en caso de guerra; norma que incluso vulnera y contradice el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>37</sup>, mientras que, en la constitución del Ecuador dicha visión se hace presente en artículos como el 171, 183, entre otros.

Como se ha visto, la Constitución del Perú, realiza en materia de migración apenas una revisión de los temas de asilo político y la extradición en dos de sus artículos, el 36 y 37. Ecuador lo revisa en su artículo 29; así también ambas normas supremas mantienen vigente el concepto de ciudadanía desde el requisito de cumplimiento de mayoría de edad.

En todo caso, pese a la cantidad de similitudes, una de las diferencias encontradas entre ambos cuerpos normativos, es que mientras en la Constitución peruana el enfoque predominante en materia migratoria es “la seguridad”, en la Constitución del Ecuador de 1998, se determina los primeros indicios –aunque en modo incipiente- de un enfoque de derechos, tal como se ha comentado alrededor de temas como los derechos colectivos, aún difusos. Este enfoque está también presente en el derecho al voto de los ecuatorianos en el extranjero y la posibilidad del Estado de socorrer a sus “ciudadanos” fuera del país.

---

<sup>37</sup>Mencionada disposición estaría en contra de varias normas de derecho internacional humanitario.

## Artículos en materia migratoria Constitución del Perú 1993

Fuente: Constitución Perú 1993

Cuadro Nro. 2: Elaborado por Investigador

CONSTITUCIÓN DE 1993 DEL PERÚ	ARTÍCULOS SEGURIDAD	TEXTO	COMENTARIO
	11 numeral 2	Toda "persona" tiene derecho: "elegir su lugar de residencia, transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería"	Visión de control y Exclusión
	140	"La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo".	Delitos proclives a politizarse
	2 numerales 11, 23, 72 y 175.	"Delegan la posibilidad de genera la y articular derechos así como garantías"	Posibilidad de criminalizar.
	36	"El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue".	Vinculado a los delitos políticos.
	37	"La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad. No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivo de religión, nacionalidad, opinión o raza.(...) No se consideran tales el genocidio ni el magnicidio ni el terrorismo".	Vació sobre extraditar a ciudadanos del mismo estado, la norma no lo regula.
	118 numeral 16	Corresponde al Presidente de la República: declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso	
	163	El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional	
	163	La dirección, la preparación y el ejercicio de la Defensa Nacional se realizan a través de un sistema cuya organización y cuyas funciones determina la ley	
	165	Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.	Visión de seguridad
175	Sólo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, (...) pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización		
72	La ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes		

## 2.5. Ciudadanía y Migración

El tema de migración está vinculado directamente al de ciudadanía, pues responde a las categorías jurídicas, culturales y sociales que estas representan. Así se observa entonces, que el concepto de “ciudadanía”, en los casos ecuatoriano y peruano, ha variado ampliamente según lo vemos en la Constitución de 1830<sup>38</sup> (Georgetown University, 2009).

Por ello, las Constituciones, así como las políticas migratorias binacionales han sostenido visiones encontradas e incluso contradictorias sobre la problemática migratoria, pues uno de los “*desafíos es estudiar a la migración ecuatoriana (y peruana agregaría yo) en los debates sobre migración internacional y encontrar qué sentido tiene en la redefinición de los procesos de construcción de ciudadanía en los términos globales*” (Herrera, 2002: 03).

Por todo esto, en dicha materia el artículo 30 de la Constitución del Perú<sup>39</sup> sostiene: “*Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años*” (Congreso Constituyente Democrático, 1993), guardando similitud con la Constitución del Ecuador de 1998, cuya disposición transitoria primera aclara “*Cuando las leyes o convenciones internacionales vigentes se refieran a "nacionalidad", se leerá "ciudadanía", y cuando las leyes se refieran a "derechos de ciudadanía", se leerá "derechos políticos"*<sup>40</sup>” (Asamblea Nacional, 1998).

Por esa misma línea, la Constitución peruana, reitera en su artículo 2.17 que, los ciudadanos tienen derecho a: “*participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum*” (Congreso Constituyente Democrático, 1993).

---

<sup>38</sup> A manera de ejemplo decía en su “Artículo 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado o mayor de veintidós años, 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil (...)”

<sup>39</sup> “Artículo 30. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

<sup>40</sup> Es necesario indicar que los derechos políticos según mencionada norma suprema se los ejercía después de cumplidos los dieciocho años de edad, por tanto, ciudadano era quien cumplía mencionado requisito.

Así también, la Constitución del Perú señala sobre el tema de ciudadanía en su artículo 31 que:

*“los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”* (Congreso Constituyente Democrático, 1993),

Además se señala en el literal final de dicha norma que *“es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al “ciudadano” el ejercicio de sus derechos”*.

En el caso ecuatoriano, el artículo 177 sostiene que: *“los Ministros de Estado serán ecuatorianos”*, conservando como ya se ha señalado la visión –estatus- de ciudadanos y extranjeros, mientras que en la constitución del Perú se observa en su artículo 90, que: *“Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio”* (Congreso Constituyente Democrático, 1993).

La constitución en el caso ecuatoriano, conservando según se ha comentado, un enfoque de seguridad, no otorga derecho político alguno a los extranjeros en el Ecuador, tal como se observa en su artículo 26:

*“Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos”* (Asamblea Constitucional, 1998: 06 y 07).

En tal sentido, en el caso peruano, en su artículo 71, se nota claramente las restricciones que por la condición de “extranjero” genera dicha norma, pues en ella se manifiesta:

*“En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder,*

*en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley” (Congreso Constituyente Democrático, 1993).*

También se encuentra, en el tema de ciudadanía, las normas supremas que dan el marco referencial a partir del cual nacen los derechos y obligaciones. En este sentido la norma constitucional peruana, en el artículo 2 señala que: *“Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”*.

Esta visión de “estatus migratorio” contemplada en las normas de Ecuador y Perú, se ve también impresa en el artículo 2.21 de la carta magna peruana, al distinguirse entre “ciudadanos y extranjeros” al señalar, refiriéndose a nacionalidad, que *“...Nadie puede ser despojado de ella. Tampoco puede ser privado del derecho de obtener o de renovar su pasaporte dentro o fuera del territorio de la República”* (Congreso Constituyente Democrático, 1993).

Nuevamente la Constitución del Perú, bajo el sustento de seguridad nacional y al amparo de las teorías liberales de las Relaciones Internacionales, conserva en este tema una visión jurídica “maximalista”, influida por el modelo neoliberal que no concede prioridad a las personas en situación de movilidad. Al contrario, esta visión propone “ciudadanos legales e ilegales” conforme su artículo 2 numeral 11.

En tal sentido, la visión de ciudadanía y su evolución hacen necesaria una revisión profunda del problema migratorio, especialmente entre Ecuador y Perú; países que en la actualidad contemplan visiones diferentes alrededor del tema estudiado.

## Visiones de ciudadanía en la Constitución Ecuador 1998

**Fuente:** Constitución del Ecuador de 1998.

**Cuadro Nro. 3:** Elaborado por Investigador

	<b>ARTÍCULOS SOBRE CIUDADANÍA</b>	<b>TEXTO</b>	<b>COMENTARIO</b>
<b>Constitución 1998 Ecuador</b>	<b>Disposición transitoria primera</b>	“Cuando las leyes o convenciones internacionales vigentes se refieran a "nacionalidad", se leerá "ciudadanía", y cuando las leyes se refieran a "derechos de ciudadanía", se leerá "derechos políticos" <sup>41</sup> ”	Se mira la ciudadanía como cumplimiento del requisito de la edad
	<b>Artículo 177</b>	“Los Ministros de Estado serán ecuatorianos”	Visión excluyente hacia los extranjeros.
	<b>Artículo 26</b>	Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos	Se requiere ser ciudadano para poder participar de los derechos políticos

<sup>41</sup>Es necesario indicar que los derechos políticos según mencionada norma suprema se los ejercía después de cumplidos los dieciocho años de edad, por tanto, ciudadano era quien cumplía mencionado requisito.

## Visiones de ciudadanía en la Constitución del Perú de 1993.

Fuente: Constitución del Perú 1993.

Cuadro Nro. 4: Elaborado por Investigador

	ARTÍCULOS SOBRE CIUDADANÍA	TEXTO	COMENTARIO
Constitución de 1993 Perú	30 <sup>42</sup>	Constitución del Perú “Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años.	Visión de exclusión.
	2 numerales 11, 2 y 23; 72, 175.	“Delegan la posibilidad de generar derechos a leyes inferiores así como garantías”	Delegación de criminalizar la migración.
	2.17	Los ciudadanos tienen derecho a: “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”	Visión de exclusión.
	31	Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.	Visión de exclusión, (ciudadanos-extranjeros)
	90	“Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio”	
	71	“En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido	
	2. 21	Nadie puede ser despojado de la ciudadanía.	Visión de exclusión,

<sup>42</sup>“Artículo 30. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

## **2.6. Conclusiones:**

La visión económica planteada en las normas supremas del Ecuador y Perú, representa un elemento importante en la elaboración de políticas migratorias, pues en base al señalado enfoque se plasman y nutren sus principios. En efecto, en aquel pacto social se trazan los principales objetivos sobre los cuales se desarrollan los proyectos políticos que incidirán en forma directa como un instrumento creador de política pública migratoria interna y/o exterior.

Se observa además, en ambas naciones durante la década de estudio, que debido a las políticas neoliberales se produjo el abandono de la planificación estatal. Dicho abandono de procesos de planificación y de la presencia del estado influyeron en forma directa y profunda en la aplicación de políticas migratorias. Al perder su capacidad de regular efectivamente la problemática social, el Estado ecuatoriano limitó su accionar a ser un mero vigilante de entradas y salidas migratorias enfocadas en la seguridad nacional, sobre todo en las zonas de frontera, tanto en la frontera sur, en virtud del conflicto bélico aún latente hasta el año 1998, así como en la frontera norte debido al gran número de desplazados generados por el conflicto colombiano.

Por ello, al revisar el articulado de ambas normas constitucionales, se observa que sus textos están atravesados por un enfoque de seguridad nacional con corte neoliberal, el mismo que plantea una visión migratoria desde una mirada jurídica maximalista la cual conserva la clásica visión de ciudadanos y extranjeros, así como la categoría de migrantes “legales e ilegales”.

Se puede observar además que el centro conceptual en el cual giran las mencionadas normas constitucionales es el mercado y la seguridad nacional, dejando en segundo lugar a los seres humanos que cruzan fronteras. Esto se ve en los pocos artículos que tratan sobre la migración y que apenas hacen referencia a los derechos. Éstos difícilmente fueron plasmados en la realidad debido a la inexistencia en dichos textos de las garantías necesarias para hacerlos efectivos.

Por otro lado, el silencio planteado sobre el tema migratorio en las dos referidas constituciones, llevó al extremo de trasladar la competencia de desarrollo de derechos

migratorios a normas inferiores a las constitucionales, pues varios de sus artículos disponen que “se actuará de acuerdo a la ley”. Dicha visión obedecía a que la impronta académica reinante en aquel entonces en las normas constitucionales era la de dar mayor valor a la ley, inclusive por encima de la constitución, pues se reconocía al Estado como un “Estado de Derecho”.

Así también el enfoque predominante en la Constitución peruana actualmente en vigencia es la visión de seguridad nacional, lo cual se resalta en su artículo 140, el mismo que sostiene la pena de muerte como sanción punible y aplicable en caso de guerras y/o traición a la patria. En el caso ecuatoriano, si bien también se observa una marcada visión de seguridad bajo el mantra neoliberal, hay ya un incipiente enfoque de derechos, el mismo que brotó por impulso de actores sociales y políticos, presentes en los años noventa.

La constitución del Perú sigue vigente y por lo tanto su enfoque. Por el contrario, Ecuador cambió su marco constitucional en 2008 con la llegada del actual gobierno, cambiando radicalmente su enfoque en cuanto al tratamiento de temas migratorios hacia una perspectiva de derechos; tema del siguiente capítulo.

### Capítulo III.

#### La Constitución ecuatoriana del 2008, una lectura en clave migratoria:

El objetivo del capítulo es analizar el articulado de movilidad humana en la Constitución del Ecuador de 2008, a través de sus enfoques de desarrollo, derechos y seguridad existentes en la carta magna ecuatoriana, para lo cual se parte del estudio de los contextos políticos, económicos y sociales en los que se elaboró dicha norma, la misma que fue redactada por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi<sup>43</sup>.

#### 3.1. Contextos económico, político y social de finales de siglo XX e inicios del XXI.

En la década de los 90s,

*“Ecuador sufrió el fenómeno de “El Niño”, en 1998, y una serie de eventos como la crisis financiera internacional, la baja de los precios del petróleo entre 1998 y 1999, el cierre o transferencia de más de la mitad de los principales bancos del país al Estado en 1999 y 2000. Como resultado de esto, en 1999 el ingreso por habitante cayó en 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998, y sólo, a partir del 2000 empieza una leve recuperación que tiende a estancarse el año 2003” (Cerdas, Jiménez, & Valverde, 2006).*

Así también la deuda externa<sup>44</sup> -especialmente la financiera- pese a ser pagada puntualmente, crecía exponencialmente, significando al país alrededor del 40% del PIB<sup>45</sup> de aquellos años. Todos estos elementos profundizaron la crisis económica, los conflictos sociales y la ingobernabilidad.

En el ámbito político, Fabián Alarcón -ex Presidente del Congreso Nacional- “sucesor” de Abdalá Bucarán, convocó a elecciones generales, las mismas que “coincidieron” con la promulgación de la Constitución de 1998 del Ecuador, analizada anteriormente.

El regionalismo que históricamente ha sido una constante en la política ecuatoriana, se hizo presente en las elecciones de 1998: “Siendo los comicios una expresión de la dicotomía geopolítica entre la Costa y la Sierra, representando Noboa el primer ámbito y Mahuad el segundo” (CICOB, 2001).

---

<sup>43</sup>Constitución aprobada mediante referéndum el mes de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial del Ecuador el 20 de octubre de mismo año

<sup>44</sup>Para profundizar sobre este tema revisar: <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>

<sup>45</sup>Producto Interno Bruto.

El gobierno de Jamil Mahuad, heredero del régimen conservador de Sixto Duran Ballén, siguió aplicando -al pie de la letra- las políticas neoliberales y los ajustes estructurales a través de las cartas de intención del Consenso de Washington.

Dichos elementos, sumados a la quiebra sistémica “soportada por la banca privada” producto del manejo indebido de sus recursos, el traslado de capitales a sus sucursales denominadas “Banca *Off shore*”<sup>46</sup> y a la entrega de “créditos vinculados”, profundizaron la crisis económica.

Por todo ello, el gobierno de Mahuad “al amparo” de la Ley General del Sistema Financiero, en 1999 decretó el congelamiento de las cuentas bancarias a nivel nacional. Acto seguido, “autorizado” por la disposición transitoria número 42 de la Constitución de 1998, dispuso el llamado “salvataje bancario”<sup>47</sup> medida que “*costó 6000 millones de dólares a los ecuatorianos*” (Cerdas, Jiménez, & Valverde, 2006).

Dichos errores financieros empujaron al Ecuador a una devaluación acelerada e insostenible, provocando el empobrecimiento general así como el estancamiento del país” (Santillana, s/f). En tales circunstancias, el gobierno actuó “de inmediato” y en enero de 2000, el presidente Mahuad puso en marcha un nuevo sistema monetario denominado dolarización (Cerdas, Jiménez, & Valverde, 2006). Para sostenerla, Mahuad, envió al Congreso Nacional varios proyectos de ley de carácter “económico urgentes”, denominados comúnmente leyes “Trole I y Trole II”<sup>48</sup>, cuyos textos fueron discutidos y aprobados por el Parlamento ecuatoriano pese a ser inconstitucionales, debido a que modificaban varias materias, lo cual la Constitución de 1998 prohibía<sup>49</sup>.

Es necesario recordar que “la denominada "Ley Trole I", tenía como objetivo fundamental otorgar las garantías necesarias al proceso de dolarización de la economía,

---

<sup>46</sup> Mediante dicho mecanismo se trasladaron ingentes sumas de dinero a otras latitudes por ejemplo a las Islas Caimán, en donde los máximos representantes del Banco del Progreso crearon una Sucursal al amparo de la señalada Ley General del Sistema Financiero.

<sup>47</sup> Medida mediante la cual el Banco Central del Ecuador, subsidia a los bancos privados que se declaran en quiebra debido al mal manejo de los depósitos de sus ahorristas y a que mencionada ley permitía el uso de los fondos destinados a asegurar los ahorros en caso de emergencia.

<sup>48</sup> Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana.

<sup>49</sup> Señalada prohibición se encuentra vigente en el artículo 136 de la Constitución de 2008.

mientras que la “Ley Trole II” tenía como propósito básico las privatizaciones de los sectores públicos de mayor conflictividad social: petróleo, energía eléctrica, minería, agua, telecomunicaciones, seguridad social” (Instituto Científico de Culturas Indígenas, 2000).

Dicha problemática generó la elevación de los índices de pobreza e ingobernabilidad, así como el éxodo forzado de millones de ecuatorianos dado que: “La tasa de desempleo abierto ascendió, en las tres principales ciudades del país del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras que la pobreza urbana pasó del 36% al 65%. Se estima que hasta el año 2002 al menos 700.000 ecuatorianos dejaron el país a partir de 1998” (Cerdas, Jiménez, & Valverde, 2006).

Debido al enorme éxodo de ecuatorianos alrededor del mundo: “*Las remesas se convirtieron en una característica prominente en la economía ecuatoriana (...)*” (Gratton, 2005: 34) constituyendo -después del petróleo- el segundo rubro de ingresos dentro del PIB de aquellos años.

En definitiva, Ecuador enfrentó durante dicho periodo, una de las peores crisis económicas de su historia “*cuya raíz estuvo en las políticas de salvataje propuestas para sostener a los bancos en quiebra*” (Santillana, s/f), así como en la armonización de la legislación interna al discurso global neoliberal cuyas consecuencias más visibles fueron los elevados índices de pobreza, desempleo, subempleo, recesión, desconfianza en el sistema financiero y el éxodo de millones de personas en lo que se denominaría “*estampida migratoria*” (Ramírez & Ramírez 2009).

Debido a la gravedad de la crisis, el 21 de enero del 2000, tras manifestaciones de distintos sectores, Mahuad fue destituido. Lo sucedió su vicepresidente Gustavo Noboa” (Santillana, s/f).

El Presidente Noboa, convocó a elecciones en las que reaparece la figura de Lucio Gutiérrez<sup>50</sup>, cuya campaña y discurso fue matizado con propuestas socialistas, recibiendo el apoyo de varios sectores sociales.

---

<sup>50</sup>Formó parte del triunvirato que asumió el poder el 21 de enero del año 2000, tras la caída de Mahuad.

Triunfador en los comicios electorales, Gutiérrez toma el poder el 15 de enero de 2003, pero apenas a meses de su posesión, cambia radicalmente su discurso y realiza alianzas con los partidos políticos tradicionales de la “partidocracia”, destituye inconstitucionalmente a los miembros de la Corte Suprema de Justicia<sup>51</sup>, crea la denominada “Pichi Corte”<sup>52</sup> y se declara el mejor amigo de los Estados Unidos, país cuya política rechazó durante su campaña.

En virtud a dichos acontecimientos así como a las diversas denuncias de corrupción durante su gobierno, la protesta callejera no se hizo esperar. Por ello, el Congreso Nacional, amparado en la causal de abandono del cargo, destituyó a Gutiérrez el 20 de abril de 2005, posesionando como nuevo presidente del Ecuador al médico Alfredo Palacios, Vicepresidente del defenestrado mandatario.

Alfredo Palacios, nombra Ministro de Estado en el área de Economía a Rafael Correa, quien a pocos meses de su nombramiento fue destituido por reformar el FEIREP<sup>53</sup>, acción que afectó los intereses del FMI, de las empresas transnacionales así como de la Banca internacional.

Su estadía en la señalada cartera de estado resultó corta, sin embargo la misma fue el inicio de una brillante carrera política, cuyo impacto sigue latente hasta hoy en día, como uno de los Presidentes de la República democráticos, que más tiempo ha estado en Carondelet.

### **3.2. La llegada al poder del gobierno de la “Revolución Ciudadana” y la Constitución de Montecristi 2008.**

En el mes de mayo de 2006, el pueblo ecuatoriano, nombró como Presidente de la República al Economista Rafael Correa, quien planteó la instauración de una

---

<sup>51</sup> Actual Corte Nacional de Justicia.

<sup>52</sup> Entre cuyos principales acuerdos y objetivos fueron, permitir el regreso del exiliado ex mandatario Abdalá Bucarán Ortiz.

<sup>53</sup> Fondo creado mediante la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, cuyo principal objetivo fue guardar el excedente petrolero para pago de deuda externa y renegociación de la misma.

Asamblea Constituyente de plenos poderes con el fin de crear una nueva norma constitucional.

Una vez aprobada e instalada la Asamblea Nacional Constituyente y a fin de cumplir el encargo otorgado por los ecuatorianos, el mencionado organismo emitió el Mandato Constituyente número 002, documento que reguló el alcance de los “plenos poderes” otorgados a ésta, al tiempo de reglamentar las actividades necesarias para la discusión, aprobación y futura promulgación de la norma constitucional actualmente en vigencia.

La Constitución del Ecuador de 2008, nació en la señalada Asamblea Constituyente, dentro de un largo proceso de diálogo social, pues a *“Ciudad Alfaromontecristi, donde sesionaron los asambleístas, acudieron diferentes actores sociales de todo el país. Se calcula que llegaron 1500 delegaciones, unas 60000 personas y se realizaron más de 15 foros y conversatorios”* (Ramírez, 2013: 34).

La norma suprema ecuatoriana<sup>54</sup>(Démelas, 2009: 38) fue promulgada en octubre de 2008 y aprobada mediante referéndum el mes de septiembre del mismo año, derogando a la Constitución de 1998.

Debido a que su nacimiento se originó en un nuevo proyecto político, denominado “Revolución Ciudadana”, el mismo que sintonizó las demandas de los distintos grupos sociales, los plasmó en un nuevo corpus constitucional. La Constitución de 2008 toma sus fundamentos del neo-constitucionalismo, doctrina jurídica que basa sus principios rectores en la humanización del derecho y el garantismo.

La actual norma constitucional del Ecuador realiza cambios de suma importancia en dos áreas que inciden directamente sobre el tema estudiado; en primer lugar, cambia los conceptos que involucran la migración, estudiándolos desde la perspectiva de “movilidad humana”, reformulando en forma significativa las nociones reduccionistas y excluyentes vigentes en la norma suprema de 1998, tal como son: “migrantes, migración”. En este sentido, a decir de Ramírez (2013: 33),

---

<sup>54</sup>A decir de varios autores la Constitución número 21, sin embargo existe discrepancia de si la Carta de Independencia de 1811 se la pudiera considerar Constitución, pues señalan: *“Estas declaraciones y estos pactos, siguen la misma lógica que la primera Constitución de Quito, promulgada un mes antes que la de Cádiz, que se titulaba claramente Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que formen el Estado de Quito. (1811)”*

*“el cambio semántico que se da en la nueva Constitución al eliminar el uso de los términos migración o migrante, los cuales tenían una carga peyorativa sobre todo en los países de recepción, por el uso de los términos movilidad humana o de ecuatoriano/a en el exterior, no es solo lingüístico, sino que atrás hay una propuesta teórica, política y ética para entender este tema”<sup>55</sup>*

En segundo lugar, la norma suprema formula una nueva visión de desarrollo, haciendo una dura crítica al enfoque neoliberal a través de un modelo de desarrollo alternativo, al plantear como uno de los principales objetivos del Estado ecuatoriano el alcanzar el *sumak kawsay* o buen vivir. De esta manera modifica las bases del sistema económico y plantea un *“Estado constitucional de derechos y justicia”<sup>56</sup>*.

En dichos cambios se entiende al Estado de otra manera, es decir se amplía sus funciones y se cambia totalmente la visión del tema de movilidad humana, al atribuírsele (a Ecuador) la categoría de “constitucional y de derechos”, lo cual implica una nueva perspectiva de las relaciones internas e internacionales. Los derechos pasan a ser el centro de preocupación, especialmente los que atañen al ser humano. Éstos son de mayor jerarquía, según lo sostienen los artículos artículo 11, 66, 426, entre otros, de la Constitución del año 2008, dejando el mercado de ser el centro de preocupación.

Así se puede ver, entre el articulado, que la norma suprema de 2008 señala en su artículo 3, que: *“Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...)”*. Así también, el artículo 11, señala que los derechos se podrán: *“1. ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”*, y el numeral 9, según el cual: *“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008).

Como se observa, la actual norma suprema del Ecuador nutre sus contenidos en corrientes jurídico-filosóficas como el neo-constitucionalismo y “el Garantismo”<sup>57</sup>, a

---

<sup>55</sup>Recordemos que este cambio maneja toda una nueva visión y elementos que ayudan a entender la necesidad de ver al “migrante” primero como un ser humano con igualdad de derechos a los nuestros.

<sup>56</sup> Artículo 1 de la Constitución ecuatoriana 2008.

<sup>57</sup>Planteado por pensadores como Luigi Ferrajoli, entre cuyas obras destaca *Derecho y Razón*.

diferencia de la Constitución de 1998, así como de la Carta Magna peruana de 1993, las mismas que profundizaron el modelo de seguridad nacional con corte neoliberal.

En síntesis, la Constitución de Montecristi parte de un nuevo eje conceptual centrado en derechos y enfatiza el otorgamiento y reconocimiento de éstos a los seres humanos en movilidad, así como las garantías para desarrollarlos. Por otra parte, la norma constitucional de 2008 señala que los mencionados derechos y garantías deben encontrarse en armonía con el medio ambiente y la naturaleza, a la que en forma revolucionaria, también otorga derechos.

### **3.3. La Constitución de Montecristi y el articulado en migración**

Se puede analizar esta nueva Constitución del Ecuador, a partir de tres enfoques en el área migratoria: 1) enfoque de migración y desarrollo, 2) enfoque de seguridad, así como, 3) enfoque de derechos; los mismos que son analizados a continuación:

#### **3.3.1. Enfoque de Desarrollo.**

Como se ha señalado, la Constitución de 2008, nace del diálogo profundo entre la diversidad de grupos humanos cuya lucha estuvo enfocada en conseguir cambios que salden la deuda social latente durante los años (80s y 90s), décadas denominadas “perdidas<sup>58</sup>” por varios autores.

En aquella época la *“emigración bajo el neoliberalismo profundizó el desarrollo desigual e impulsó la migración forzada”*; así también en dicho modelo económico *“Las remesas, que contribuyen al sostenimiento de la precaria estabilidad socioeconómica del país de origen, no fueron una palanca de desarrollo”* (Delgado Wise, s/f: 25).

En tal sentido, la nueva Constitución del Ecuador, recogió entre sus textos la necesidad de responder a los planteamientos de los migrantes ecuatorianos residentes en el exterior cuyos representantes y delegaciones se hicieron presentes en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, siendo *“la primera vez en la historia que una Asamblea Constituyente cuenta con representación de los ecuatorianos radicados en el exterior”* (Ramírez, 2013: 34).

---

<sup>58</sup> Término con el cual se conoce dicho período, en virtud a los marcados índices de inequidad, pobreza y “sub desarrollo” generados durante aquellos 20 años.

Encontramos además en la Constitución ecuatoriana 2008 una fuerte crítica al modelo “*neoliberal con rostro humano*” Ramírez, 2005: 58 en: (Ramírez, 2013: 34) planteado por la Constitución de 1998. Este ataque cambia el enfoque y perspectiva alrededor del tema migratorio, dando lugar a otras visiones y análisis sobre los tipos de movilidad humana.

En tal sentido, tomando en cuenta la dialéctica social que exigía reformas profundas al “desarrollo desigual”, producido en la región debido a la aplicación del neoliberalismo, la nueva Constitución generó el cambio del modelo económico neoliberal plasmado en la norma suprema de 1998.

Dicho cambio se realizó, variando la visión de sistema de “*economía social de mercado*” a un sistema “*económico social y solidario*”, poniendo como centro de preocupación del Estado al ser humano.

Así vemos que la actual Constitución, en su artículo 283 señala: “*El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado...*” (Asamblea Constituyente, 2008).

El nuevo modelo económico de desarrollo va de la mano con un estándar garantista de derechos, así como con la nueva visión denominada *sumak kawsay* o buen vivir, planteada como una alternativa a las visiones mercado-céntricas.

En esta misma línea, se advierte que en su articulado se hace referencia a lo señalado sobre el nuevo régimen de desarrollo, explicando en su artículo 275 que dicho régimen implica el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, o *sumak kawsay*. Se menciona además que dicha visión requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Para aclarar aún más el alcance de dicho concepto de *Sumak Kawsay*, o régimen de desarrollo para el buen vivir, se plantea la ruta de navegación de la norma suprema actual: *“El régimen de desarrollo tendrá como objetivo: mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución”* en su artículo 276 numeral 1.

Dicho régimen, planteado por la norma constitucional ecuatoriana, es enfatizado en la visión de la “supremacía del ser humano sobre el capital” la misma que se observa reflejada en muchos de sus artículos, entre estos el artículo 329: *“El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores”*. En esa misma línea, procurando la protección de nuestros compatriotas en movilidad a nivel mundial, la carta Magna promueve la negociación y suscripción de “instrumentos internacionales” que los beneficie y proteja, tanto a ellos como a sus familiares, mientras vivan en el exterior y/o retornen al país.

En tal sentido, en su artículo 338, debido al significativo ingreso de recursos enviados desde el exterior al Ecuador, por el gran número de compatriotas que abandonaron el país durante la crisis de las últimas décadas, re-estructuró la visión y reconoció el necesario aporte al desarrollo gestado por los ingresos (remesas económicas) dirigidos a Ecuador en forma constante desde otras latitudes en los últimos años por nuestros migrantes, generando *“incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad”* (Constitución del Ecuador de 2008).

En dicho artículo, la norma constitucional plantea el traslado y el retorno en forma ordenada a nuestro país de los bienes económicos y menaje de hogar de los ecuatorianos en el exterior; además de brindar facilidades a través de proyectos específicos, a fin de que los recursos enviados en calidad de remesas por nuestros migrantes sean empleados en emprendimientos productivos (de desarrollo), y no en gasto corriente, como comúnmente ha ocurrido en décadas anteriores.

En tal sentido, la norma suprema posibilitó la creación de políticas, proyectos e iniciativas productivas que aportan al desarrollo interno generado a través de las remesas de los migrantes, siendo el “Plan Cucayo” un ejemplo de estas políticas.

Otro elemento importante a destacar del nuevo marco constitucional en el tema de movilidad humana, dentro de la visión de migración y desarrollo, es la mirada holística con la que aborda el señalado problema, en virtud a que no sólo plantea la necesidad de brindar facilidades para el aprovechamiento y desarrollo económico de nuestros migrantes y sus familias, sino también el aprovechamiento y difusión del cúmulo de experiencias, saberes y conocimientos adquiridos por éstos en la diáspora.

Caso particular de esta visión es la posibilidad de que los ecuatorianos puedan partir a otras latitudes siendo beneficiarios de becas otorgadas por el Gobierno ecuatoriano a través del IECE y/o la SENESCYT. De la misma manera, se puede ver dicha visión en el Proyecto Prometeo Viejos Sabios. En este caso el Estado parte de la premisa de aprovechar el conocimiento de los extranjeros en áreas específicas del conocimiento -principalmente técnicas- para posteriormente difundirlas y sembrarlas en la construcción del desarrollo en nuestro país.

## Artículos de la Constitución del Ecuador - 2008 con enfoque migración y desarrollo.

Fuente: Constitución del Ecuador 2008.

Cuadro Nro. 5: Elaborado por Investigador

CONSTITUCIÓN 2008 ECUADOR	ENFOQUE DESARROLLO	TEXTO	COMENTARIO
	Artículo 283	“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado”	Cambio de enfoque de desarrollo.
	Artículo 275	“ <i>Sumak kawsay</i> , es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir (...)”	Nuevo modelo de desarrollo
	Artículo 276 numeral 1	“El régimen de desarrollo tendrá como objetivo: Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución”	Objetivos Régimen de desarrollo ( <i>Sumak kawsay</i> )
	Artículo 329	“El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores” en esa misma línea, procurando la protección de nuestros compatriotas en movilidad a nivel mundial, la carta Magna da carta abierta a la negociación y suscripción de “instrumentos internacionales”	Visión Migración y desarrollo.
	Artículo 338	generando “incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad	Visión migración y desarrollo

### 3.3.2. Enfoque de Seguridad.

El enfoque de seguridad en materia de política migratoria en Ecuador, tiene su origen en la agenda estratégica de Estados Unidos, planteada como agenda de política internacional para la región, así como en los reiterados conflictos sociales internos e internacionales.

A manera de ejemplo, se cita que en la frontera norte en 2008 (año de promulgación de la Constitución actual) se efectuó el denominado “Ataque de Angostura” mediante el cual el ejército colombiano, violando varios principios<sup>59</sup>, así como normas de derecho internacional público, irrumpió en territorio ecuatoriano. Este hecho reavivó la urgencia de reforzar el control de las fronteras pues,

*“El bombardeo al campamento de las FARC en Angostura, el 1 de marzo del 2008, marcó un antes y un después en la zona fronteriza ecuatoriana”* debido a que *“Tras el ataque, en el que murió el segundo al mando de las FARC, Raúl Reyes, y otras 23 personas, incluidos guerrilleros y cuatro estudiantes mexicanos, las Fuerzas Armadas, con el Ejército ecuatoriano a la cabeza, incrementaron los operativos en la región y aumentaron su capacidad operativa y logística”* (Comercio.com, s/d).

En tal sentido, en Ecuador la mirada de seguridad permanece vigente en algunos artículos de la Constitución actual, como reflejo de dicho modelo de control social intra y extra fronterizo latente durante varias décadas en el país, recogido en las leyes de aquellos años. Esta herencia es fruto también de conflictos internacionales tales como los atentados terroristas en EEUU el 11 de septiembre de 2001, así como del conflicto bélico entre Ecuador y Perú en la frontera sur.

Cabe recordar que tan solo hace aproximadamente 15 años (28 de octubre de 1998), se firmó un acuerdo de paz definitivo entre Ecuador y Perú. Dicho documento internacional cerró un largo conflicto bélico<sup>60</sup> entre ambas naciones; en representación de dichos Estados, suscribieron el mencionado instrumento, por Ecuador Jamil Mahuad, y su homólogo peruano Alberto Fujimori.

La visión de seguridad impregnada durante décadas en nuestro país, sigue vigente, también debido a la sensación de amenaza generada por el conflicto armado al

---

<sup>59</sup> Principios entre ellos el de no intervención y el de la libre determinación de los pueblos.

<sup>60</sup>El inicio de dicha guerra fue el conflicto territorial entre Ecuador y Perú, el mismo que escaló (por primera vez) hasta convertirse en conflicto bélico en 1941.

interior de Colombia, cuyas consecuencias han provocado que millares de colombianos atraviesen nuestra frontera solicitando refugio en Ecuador.

Sin embargo, como se constata en la actual Constitución, se remplaza aquellas visiones “discriminatorias” sobre las personas migrantes, y/o los “extranjeros” al otorgar a las personas en movilidad gran cantidad de derechos. Más pese a lo señalado, el enfoque de seguridad permanece inmerso en algunos artículos de la Constitución del Ecuador de 2008.

Así, la Constitución ecuatoriana, en su artículo 3 numeral 2, sostiene como uno de los deberes primordiales del Estado el *garantizar y defender la soberanía nacional*; el artículo 83 numeral 3, señala entre los deberes de las ecuatorianas y los ecuatorianos, *el defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales*. El numeral 4 sostiene también la necesidad de *colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad*, otorgando al poder ejecutivo el control de las fronteras así como su regulación. En el artículo 261 se señala que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: *1. La defensa nacional, protección interna y orden público, 2. Las relaciones internacionales; 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio y el 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales*.

Por su parte, el artículo 66 numeral 29 señala en los denominados derechos de libertad: *“a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres, b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas”*.

El artículo 66 numeral 14 señala:

*Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros, así como el que: Los procesos migratorios deberán ser singularizados”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008).

El artículo 76 literal f, da derechos a los extranjeros en lo que a las garantías del debido proceso respecta, sosteniendo como derecho de todas las “personas”<sup>61</sup> “*el ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.*” Así también, el artículo 77 numerales 5 señala: “*Si la persona detenida fuera extranjera, quien lleve a cabo la detención informará inmediatamente al representante consular de su País*”.

En esta misma línea, el artículo 147 numeral 17 plantea como deber del Presidente: “*Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional*”. Encontrándose también dicho enfoque de seguridad en el artículo 158, el mismo que señala: “*Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial*”.

El artículo 165 otorga amplias facultades al Presidente de la República durante el estado de excepción, entre las cuales encontramos la suspensión de la “*libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución*”, señalando además la mencionada norma constitucional que

*“Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 5.- Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional, 7.- Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos y 8.- Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad”.*

En síntesis, se advierte que, aunque en menor medida, en la Constitución del Ecuador 2008, siguen latentes rezagos del enfoque de seguridad, característica principal en la normas constitucional ecuatoriana de 1998.

---

<sup>61</sup> Nótese que la Constitución en esta categoría incluye a los extranjeros y nacionales.

## Constitución del Ecuador 2008 - artículos sobre visión de seguridad nacional.

Fuente: Constitución del Ecuador 2008.

Cuadro Nro. 6: Elaborado por Investigador

	ARTÍCULOS ENFOQUE SEGURIDAD	TEXTO	COMENTARIO
Constitución 2008 Ecuador	<b>3 numeral 2</b>	Deber primordial Estado: Garantizar y defender la soberanía.	
	<b>83 numeral 3</b>	Deber de ecuatorianas/os, defender la integridad territorial del Ecuador.	Visión de Seguridad
	<b>83 numeral 4</b>	Necesidad de colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad	
	<b>261</b>	Estado central, competencias exclusivas: 1.Defensa nacional, protección interna y orden público.2. Relaciones internacionales.3. Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.	Monopolio de la Fuerza, y la seguridad
	<b>66 numeral 29</b>	“a) Todas las personas nacen libres, b)Prohibición de esclavitud, explotación, servidumbre, tráfico y trata de seres humanos”	Derechos de libertad
	<b>66 numeral 14</b>	Los extranjeros no podrán ser devueltos o expulsados a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.	Singularización de trámites de regularización o expulsión migratorios
	<b>76 literal f</b>	Derecho de todas las “personas” <sup>62</sup> a ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete”. El artículo 77 numerales 5 “Si la persona detenida fuera extranjera, quien lleve a cabo la detención informará inmediatamente al representante consular de su País”	Derechos del debido proceso.
	<b>147 numeral 17</b>	Deber del Presidente: “Velar por el mantenimiento de: soberanía, independencia del Estado, orden interno, seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”	Competencias Presidente de la República.
	<b>158</b>	Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial	Defensa de soberanía
<b>165</b>	Presidente de la República durante estado de excepción, puede suspender “libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información” “Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad”	Facultades extraordinarias del Presidente, durante estados de excepción.	

<sup>62</sup> Nótese que la Constitución en esta categoría incluye a los extranjeros y nacionales.

### 3.3.3. Enfoque de Derechos.

El enfoque de derechos se encuentra en el artículo 1 de la Constitución de 2008, el mismo que remplace la visión de la Constitución de 1998, en la que se veía al Ecuador como un “Estado de Derecho”, planteándose actualmente al Ecuador como un *“Estado Constitucional de Derechos y justicia (...)”*, lo que implica que el centro de discusión lo constituyen los derechos, principalmente los reconocidos constitucionalmente, los mismos que son demandables en forma directa, sin necesidad de la existencia de una ley que los reconozca como tales, en virtud del principio de progresividad de los derechos así como al de supremacía constitucional.

La norma constitucional ecuatoriana de 2008 reconoce una gran cantidad de derechos y garantías a los nacionales en el exterior así como a los extranjeros residentes en territorio nacional; dicha visión obedece al cambio de ruta generado en cada uno de sus artículos, los mismos que cambian la mirada de migración a una visión de movilidad humana. Así por ejemplo, en su artículo 40, se reconoce una nueva visión de los seres humanos en movilidad al señalar: *“No se identificará ni se considerará a ningún ciudadano como ilegal por su condición migratoria”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008), a diferencia de lo sostenido en la Constitución ecuatoriana de 1998 y la peruana de 1993 en las que se conserva la clásica visión de personas “legales e ilegales”.

En tal sentido, la norma constitucional ecuatoriana de 2008, fundamentada en una visión de realismo crítico o teoría crítica de las Relaciones Internacionales, registra actualmente una nueva perspectiva en lo que a movilidad humana se refiere, al señalar también en su artículo 40, que: *“Se reconoce a las personas el derecho a migrar”*.

Con dicho artículo, la norma constitucional ecuatoriana de 2008 genera por primera vez en la historia jurídica ecuatoriana una mirada incluyente del “otro” extranjero, y al mismo tiempo, abandona aquella visión discriminatoria en la que se diferenciaba entre ciudadanos y extranjeros, legales e ilegales, reconociendo en la actualidad a un ser humano global que cuenta con los mismos derechos y obligaciones.

Así también, entendiendo la necesidad de fortalecer la presencia estatal en el exterior, la Norma Suprema de 2008, en el inciso segundo del artículo 40, señala las acciones a desarrollar por el estado ecuatoriano para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior:

*“1. Ofrecer asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país. 2. Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. 3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. 4. Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario. 5. Mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior, y 6.- Proteger las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008).

Como puede verse, además de ampliar el abanico de servicios y prestaciones a los compatriotas residentes en el exterior o en movilidad, el mencionado artículo 40, genera mayor presencia del Estado ecuatoriano en el exterior, al otorgar mayores competencias a las misiones diplomáticas y consulares del Ecuador en el mundo y hace suyo el principio del Derecho Internacional Humanitario que sostiene: *“El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia”*.

Ecuador reconoce también a los migrantes extranjeros los derechos de asilo político y refugio en su artículo 41<sup>63</sup> con lo cual se vuelve defensor -una vez más- del derecho internacional humanitario, al brindar a este grupo todas las garantías que su condición lo requiere, pues *“cuando un Estado se compromete a respetar ciertos derechos humanos, por ejemplo mediante la ratificación de un convenio internacional, se somete incluso a la jurisdicción de tribunales internacionales que pueden eventualmente juzgar su violación”* (Grijalva J, 2006: 251).

Véase también el artículo 42.- sobre la prohibición del desplazamiento arbitrario, en el sentido de que: *“Las personas desplazadas tendrán derecho a recibir*

---

<sup>63</sup>“De acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (...) No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley”

*protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda, servicios médicos y sanitarios. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008).

Sostiene también la norma constitucional, en su artículo 66 numeral 14, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país (...).

Dado que la igualdad ha sido reconocida como derecho en varios países (entre ellos Ecuador) dichos Estados han plasmado en sus corpus constitucionales y legales, enfoques que garantizan derechos a sus habitantes, así por ejemplo: *“El derecho a la igualdad y la no discriminación es reconocido en las Constituciones de los Estados de América del Sur de forma general para todos los habitantes. Más aún, algunas de ellas (la Argentina, el Brasil, Bolivia, Colombia y el Ecuador) expresamente mencionan y protegen a los extranjeros”* (Novick, 2012: 22). Con ello se ha conseguido que en dichas naciones se modifique la mirada sobre el tema de movilidad humana.

Dichos derechos se observan plasmados para el caso ecuatoriano, en la Constitución 2008, artículo 66 numeral 4, reconocidos como: *“Derecho a la igualdad formal, igualdad material y a la no discriminación”*; así también, el artículo 11 numeral 2 señala: *“Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento (...). La ley sancionará toda forma de discriminación”* y el artículo 9 dice: *“Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008).

Por su parte, *“En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador”*, señala el artículo 79. Como se puede apreciar, en el caso ecuatoriano el tema de la igualdad, incorporado al cuerpo constitucional, reconoce no sólo la igualdad formal sino incluso la material. Se trata de un avance importante dentro del tema de movilidad en la Constitución de 2008.

Otro elemento importante es el desarrollo del articulado constitucional referente a los denominados derechos políticos, en cuyo tema encontramos avances en dos vías; primero, en lo concerniente a los derechos otorgados a los ecuatorianos residentes en el extranjero, y segundo, a los extranjeros residentes en el país.

Así, sobre el derecho al sufragio la norma Constitucional de 2008 señala: Art. 62.- *“Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto (...), 2. El voto será facultativo para (...), las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior”*.

Se observa que según dicho artículo, el sufragio es facultativo en forma similar a lo señalado en la Constitución del Ecuador de 1998. Sin embargo, el ámbito de aplicación de dicho derecho se amplía en la norma suprema de 2008.

Así también, el artículo 63 señala que: *“las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo”*.

Por otra parte, dice que *“las personas extranjeras residentes en Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años”*. En esta área se evidencia que la Constitución de 2008 otorga actualmente más derechos a los ciudadanos residentes en el exterior, a diferencia del artículo 27 de la norma ecuatoriana de 1998, la misma que permitía a nuestros migrantes tan solo sufragar por Presidente y Vicepresidente de la República.

En lo que a derechos de participación se refiere, la norma suprema en su artículo 102, señala: *“Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley”*. Otro derecho también reconocido constitucionalmente es el contemplado en el artículo 105, en el que se otorga a los ecuatorianos en el exterior la facultad de revocar el mandato de las autoridades por ellos designadas.

En la misma línea, el artículo 109 señala: *“los movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior”*; y el artículo 113 numeral 5 sostiene la prohibición de ser *“candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior”*, aplicada a los miembros del servicio exterior con funciones fuera del país. Mientras tanto, el artículo 116 señala la necesidad de determinar las circunscripciones electorales dentro y fuera del país, y el artículo 118 numeral 13 determina que: *“La ley determinará la elección de asambleístas de la circunscripción del exterior”*.

La nueva Constitución establece además el derecho a presentar proyectos de ley cuya iniciativa corresponde a las *“ciudadanas y los ciudadanos en goce de derechos políticos”*, según el numeral 5 del artículo 134. Además, priorizando el principio de igualdad, la norma suprema crea en su artículo 156:

*“Los consejos nacionales para la igualdad, órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley”*.

Por todo ello, actualmente el modelo ecuatoriano incluye un gran número de avances y mecanismos en el tema de movilidad humana, así como un extenso repertorio de derechos y garantías para hacerlos efectivos. Éstos se hallan plasmados en los 57 artículos dirigidos al mencionado grupo humano.

Como se puede ver, la Constitución de 2008, *“marca un hito en el reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de movilidad, planteando una nueva visión del tema migratorio, superando concepciones anteriores en el ámbito jurídico.”* (Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2009). En tal sentido, los artículos en la Constitución del 2008 sirven como sustento a la política migratoria nacional e internacional, dentro de nueva visión migratoria que ha sido generada.

## Constitución del Ecuador 2008 enfoque de derechos

Fuente: Constitución del Ecuador 2008.

Cuadro Nro. 7: Elaborado por Investigador

	ARTÍCULOS ENFOQUE DERECHOS	TEXTO	COMENTARIO
CONSTITUCIÓN ECUADOR 2008	1	Plantea al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y justicia	Visión garantista
	40	“ No se identificará ni se considerará a ningún ciudadano como ilegal por su condición migratoria” “Se reconoce a las personas el derecho a migrar”	Despenalización de la movilidad
	40 inciso segundo	“1. Ofrecer asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país. 2. Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. 4. Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario. (...)”	Aumento de competencias de Embajadas y Consulados en el Exterior.
	41	“El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución	Visión garantista
	41	No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley	Despenalización asilo y refugio.
	42	“Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”	Asistencia humanitaria a personas desplazadas y retorno al lugar de origen en forma voluntaria.
	66 numeral 14	Derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país	Derecho a migrar y a la movilidad interna y externa
66 numeral 4	Derecho a la igualdad formal, igualdad material y a la no discriminación	Igualdad	
11 numeral 2; 9	Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento (...). La ley sancionará toda forma de discriminación”. “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”	No discriminación.	
79	En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.	Prohibición extradición ecuatorianos	
62	2. El voto será facultativo para (...), las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior	Derechos Políticos	
63	Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años	y de Participación.	
102	Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno.	Iniciativa legislativa	
105	Ecuadorianos en el exterior la facultad de revocar el mandato de las autoridades por ellos designadas	Derechos Políticos y de Participación	
109	Movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior		
113 numeral 5	Prohibición de ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior los miembros del servicio exterior con funciones fuera del país		
116, 118 numeral 13,	“La ley determinará la elección de asambleístas de la circunscripción del exterior”	Circunscripciones electorales en el exterior	
134 numeral 5	Presentar proyectos de ley “ciudadanas y los ciudadanos en goce de los derechos políticos	Iniciativa legislativa.	
156	Los consejos nacionales para la igualdad, los mismos que son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley.	Consejos con ámbito internacional en caso de ecuatorianos radicados en el exterior	

La Constitución Ecuatoriana de 2008, plantea también una nueva e interesante visión de ciudadanía al suprimir requisitos para la obtención de la misma; así, el artículo 6 de dicha norma sostiene: *“Todas las ecuatorianas y ecuatorianos son ciudadanos y ciudadanas y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución”* (Asamblea Constituyente de Montecristi, 2008). Este artículo suprime el requisito de cumplimiento de mayoría de edad demandado por las normas del Perú de 1993 y del Ecuador de 1998<sup>64</sup>.

En tal sentido, la Constitución del Ecuador 2008, al tiempo que reconoce la plurinacionalidad y la interculturalidad, cambia la forma de adquirir la “nacionalidad ecuatoriana”; por ello, el artículo 8 sostiene:

*“Son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas: 1. Las que obtengan la carta de naturalización, 2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria, 3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria”.*

En consecuencia, la norma suprema propone avances importantes en materia de ciudadanía y movilidad humana, entre estos, el que un extranjero no sea obligado a renunciar a su nacionalidad al momento de adquirir la nacionalidad ecuatoriana, según lo establecido en el artículo 8 numeral 4<sup>65</sup>. Se contempla así un ámbito más amplio sobre el tema de la naturalización en relación al existente en la norma de 1998, así como en la Constitución del Perú de 1993.

Por otra parte, la Constitución de 2008 plantea conceptos innovadores sobre el tema planteado; por ejemplo, en su capítulo tercero sobre las Garantías jurisdiccionales, reconoce a los extranjeros la posibilidad de usar las antedichas garantías a fin de hacer valer sus derechos ante las autoridades nacionales, al señalar, en su artículo 86 numeral 1, que *“Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”*.

---

<sup>64</sup>Recordemos que según las constituciones descritas, para ser ciudadano se requería tener más de 18 años en el caso del artículo 30 de la Constitución del Perú, así como el estar en uso y goce de derechos políticos según la disposición transitoria primera de la norma constitucional del Ecuador de 1998, lo cual para la época significaba necesariamente haber cumplido igualmente la mayoría de edad

<sup>65</sup>“Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen. La nacionalidad ecuatoriana adquirida por naturalización se perderá por renuncia expresa”

Se identifica además una nueva visión de ciudadanía en el tema de los requisitos para elegir y ser elegido representante de los máximos niveles de gobierno del país, debido a que la norma suprema exige el ser ecuatoriano por nacimiento, únicamente para ser electo Presidente de la República según el artículo 142. De igual manera para ser Vicepresidente, pues el artículo constitucional sostiene que para ser candidato al mencionado cargo se requieren los mismos requisitos que para ser candidato a Presidente.

Mientras tanto, para ocupar otros cargos públicos de la escala jerárquica superior, como son: Asambleísta, en el artículo 119; o titular de un Ministerio de Estado<sup>66</sup> según su artículo 151; o para ser Vocales del Consejo de la Judicatura según el artículo 180; así como para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia según el artículo 183; o para ser Defensor (a) Público (a) o también para ser Defensor (a) Público (a) General, en el artículo 192; así también para ser Fiscal General del Estado, según el 196; y/o representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, según el artículo 205; o también, para ser miembro del Consejo Nacional Electoral, o miembro del Tribunal Contencioso Electoral según el artículo 218, se requerirá tener la ciudadanía ecuatoriana.

Todo lo cual implica que si un extranjero reúne los requisitos contemplados en las normas de naturalización de los artículos 6 de la Constitución, o si a su vez reúne los requisitos de tiempo de permanencia en el país, puede optar por este tipo de cargos de alta representación u otros en el sector público ecuatoriano. En efecto, al tenor del artículo 229 de la Constitución que señala que: *“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*, se entiende que los

---

<sup>66</sup> Con la prohibición del artículo 152 según el cual No podrán ser Ministros: 2. Las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado (...) y el artículo 153 el mismo que señala que: *“Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales”*.

extranjeros estarían facultados a ejercer cargos públicos mediante nombramiento luego de cumplir cinco años en Ecuador, según lo sostiene la LOSEP.

Sobre la postulación a puestos de la escala jerárquica superior, el artículo 210 de la carta magna señala que: *“En los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, (...) garantizará (...) igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior”*.

Así también la constitución ecuatoriana es revolucionaria al plantear el principio de ciudadanía universal en su artículo 416; éste es un concepto que constituye uno de los pilares fundamentales de la nueva visión de movilidad humana enfocada en el reconocimiento de derechos a mencionado grupo humano. Así demuestra, una vez más, la visión garantista y de derechos que guía la norma suprema, la cual es una de las diferencias más notables en relación al modelo planteado en las normas constitucionales anteriores del Ecuador.

Aunque el señalado concepto de ciudadanía universal es totalmente nuevo, la Constitución del Ecuador plantea elementos que pudieran construirlo en la práctica mediante la aplicación efectiva de derechos. Entre estos, el artículo 347 numeral 12:

*“(El Estado) garantiza, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública, de igual manera en materia de salud y otros derechos, los mismos que son brindados en forma gratuita a los ciudadanos extranjeros residentes en Ecuador”*.

En síntesis, la Constitución del Ecuador 2008 genera, sobre el tema de movilidad humana, una visión cuyo cambio primordial es el abandonar la antigua y obsoleta perspectiva del otro “extranjero, extraño, sujeto migrante”, para pasar a reconocer en él, un ser humano en movilidad cuyos derechos son iguales y equiparables a los de los nacidos en esta latitud.

### **3.4. Conclusiones**

El tema de derechos se encuentra plasmado transversalmente en todo el texto de la Constitución del Ecuador de 2008, al constituir un elemento trascendental; por ello, la norma suprema genera un sinnúmero de derechos a los extranjeros, los mismos que no fueron reconocidos en la norma del 98 del Ecuador ni en la Constitución del Perú del año 93.

Entre los cambios principales del nuevo cuerpo constitucional, se observa que el centro de preocupación en la carta magna de 2008 es el ser humano, a diferencia de la Constitución de 1998 del Ecuador y la norma suprema de 1993 del Perú, cuyas principales preocupaciones son el mercado y la seguridad del Estado.

En la nueva norma suprema ecuatoriana, se sostienen y desarrollan derechos políticos y de participación como el derecho al voto facultativo para los ecuatorianos en el extranjero. Más aún, el ámbito de participación se amplía en dicho derecho en virtud de que los ecuatorianos en el exterior pueden ya no solo votar por Presidente y Vicepresidente, según lo señalaba el artículo 27 de la Constitución de 1998, sino también para las dignidades nacionales.

Por otra parte, se brinda a los compatriotas en el exterior la posibilidad de participar como candidatos para cualquier dignidad, según reza el artículo 63 de la actual norma constitucional. Esto constituye un avance significativo en materia de derechos políticos ya que les otorga la posibilidad de participar también a través de otros mecanismos como la revocatoria del mandato, consultas sobre temas específicos, la iniciativa legislativa, entre otros.

En el caso del voto de las personas extranjeras en el Ecuador, vemos en dicha materia avances significativos, pues como se señaló en el capítulo anterior, las normas supremas, tanto de Ecuador del año 1998 como del Perú del año 1993, no reconocían ningún derecho a las personas “extranjeras” debido a su visión de seguridad. Mientras tanto, la nueva norma suprema ecuatoriana genera un sinnúmero de derechos a los extranjeros; entre estos, los derechos políticos tales como el sufragio y la posibilidad de ser designados representantes “a cualquier dignidad o cargo público” a excepción del de

Presidente y/o de Vicepresidente de la República, únicas funciones que requieren como requisito, el ser ecuatoriano por nacimiento.

Vemos además que, la norma suprema crea una jurisdicción territorial o circunscripción especial según los artículos 63, 109, 116, 118, para las personas ecuatorianas residentes en el extranjero, quienes pueden directamente designar a un determinado número de Asambleístas para que los representen en la Asamblea Nacional. Se trata de un gran avance para hacer efectivos los derechos políticos de los ecuatorianos residentes en el exterior, así como de las familias transnacionales reconocidas también en esta carta magna.

La Constitución ecuatoriana se aleja de la Constitución Peruana de 1993, pues el modelo de desarrollo planteado en ambas normas difiere significativamente, en virtud de que la norma constitucional ecuatoriana actual plantea un modelo social y solidario en cuyo centro de preocupación se encuentra el ser humano, en armonía con la naturaleza y el mercado. Por contraste, en la norma suprema peruana se halla como fundamento teórico, un sistema de economía social de mercado, donde el mercado y la iniciativa privada son los principales focos de preocupación.

Por otra parte, la norma suprema actual del Ecuador se aleja totalmente de la norma peruana al plantear como fundamento teórico el neo-constitucionalismo, mediante el cual se esbozan avances importantes. Primero, el abandono del enfoque de seguridad imperante en la constitución de 1998 del Ecuador y la norma suprema del Perú; y segundo, al desarrollar y otorgar una cantidad de derechos a los seres humanos, reconociendo entre sus textos, por ejemplo, el derecho a migrar (Artículo 40).

Por su parte, la Constitución peruana mantiene intactas varias figuras normativas y conceptos peyorativos alrededor del tema estudiado; entre estos se encuentran términos como extranjeros, migrantes, legales, ilegales. La Constitución ecuatoriana de 2008, supera los mencionados conceptos debido a que entre sus textos existe el desarrollo de conceptos innovadores en lo referente a movilidad humana y transnacionalismo. Éstos representan cambios no sólo de forma, sino que llevan implícita una nueva visión de los derechos reconocidos a las personas en movilidad fundamentada en el neo-constitucionalismo y el garantismo.

Finalmente, una vez analizados los marcos constitucionales del Ecuador y Perú, se aborda las políticas migratorias binacionales producidas en dichos Estados e influidas por los enfoques que representan sus normas supremas.

## **Capítulo IV**

### **Políticas Migratorias en Ecuador y Perú.**

El objetivo del capítulo es examinar las políticas migratorias implementadas en Ecuador y Perú desde 1993 hasta el año 2012, entendiendo la incidencia de las constituciones de ambas naciones en la construcción de las indicadas políticas. Ecuador, a diferencia del Perú, actualmente se reconoce como país de origen, tránsito, destino y retorno de migración. Esta declaración hace evidente las diferencias de sus fundamentos en la construcción de las políticas migratorias entre ambas naciones.

En tal sentido, debido al vertiginoso cambio en lo político, económico, y jurídico; Ecuador re-direccionó su visión de formulación de políticas migratorias en contraste con el Perú, país que ha mantenido su visión económico-jurídica desde 1993, lo cual incide directamente en la formulación de sus políticas migratorias. Por ello, el aterrizaje de los marcos constitucionales, se verá desde las políticas públicas sectoriales, planes, proyectos y programas, así como desde las normativas que tengan que ver con migración.

Se arranca con un análisis de las políticas unilaterales implementadas por cada país, para posteriormente hacer una lectura desde las políticas bilaterales.

#### **4.1. Ecuador Políticas Migratorias**

##### **a) Periodo 1998-2006:**

A partir de 1998 en Ecuador se produce en la agenda política gubernamental, la irrupción del tema migratorio en virtud al enorme éxodo de ecuatorianos que migran al exterior, tópico que hasta aquel entonces había pasado desapercibido en el debate social, político y académico.

Por ello, luego de la crisis económica que provocó la estampida de millones de ecuatorianos, fue evidente la insuficiente planificación así como la ineficiente intervención estatal para enfrentar dicha problemática, pues, según se pudo apreciar en

aquella época, el tema migratorio se lo sigue viendo como un problema fronterizo de “control y exclusión”.

Sin embargo aparecen también levemente reflejadas, visiones que relacionan al tema de movilidad humana con el cumplimiento de los derechos humanos. Así por ejemplo en 1998, según lo observa Eguiguren (2009), se desarrolló el Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>67</sup>, documento que evidencia al Ecuador como país de “tránsito y recepción de migración”<sup>68</sup> por lo que, pese a la trascendencia social que cobra en aquella época la diáspora de cientos de miles de ecuatorianos, la señalada realidad (emigración) continuaba desapercibida dentro de la agenda gubernamental.

Cabe recalcar que dicho plan tenía por objetivo potenciar el respeto y la defensa de los derechos humanos a través de varios planes operativos destinados a grupos específicos de la población, pues el mencionado documento poseía entre sus líneas un “capítulo que trata sobre derechos humanos destinado a los extranjeros, migrantes y refugiados”, elaborado para el período 1999-2003” (Eguiguren, 2009: 10).

Sin embargo, años más tarde, dado el enorme peso que cobró el tema migratorio en la sociedad ecuatoriana y debido a las demandas impulsadas por grupos sociales internos y en movilidad, empiezan a generarse en Ecuador cambios institucionales que procuran acoplar las instituciones a las necesidades de la diáspora ecuatoriana en el exterior. Por ello en 2001 se crea el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, documento que proponía tres ejes centrales: “*garantizar derechos a los emigrantes, dar atención de preferencia a las familias de los ecuatorianos que emigraron y reforzar los vínculos con los estados receptores de emigrantes ecuatorianos*” (Ramírez, 2013).

Así también, la presión social: “*obligó al gobierno de Noboa a establecer mesas de diálogo con diversos actores, entre ellos organizaciones de migrantes*” (Ramírez, 2013). Estos mecanismos consiguen, en el año 2002, la creación del “*Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes ecuatorianos y sus familias*”<sup>69</sup>, documento que tenía como principal misión, el diseñar y ejecutar programas relacionados con la sustitución de deudas, sistemas de intermediación financiera, así como el envío de remesas. Contemplaba además el establecimiento de sistemas de

---

<sup>67</sup>Documento elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>68</sup>(Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998: 9)

<sup>69</sup>Decreto Ejecutivo N° 2378-B, del 2002.

ahorro para la inversión productiva; la promoción de la inversión productiva en la comunidad de origen y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional (Decreto Ejecutivo N° 2378-B, 2002).

Dicho programa debía ser implementado y administrado por la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos Residentes en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, para ello contaba con un *“fondo cuyo presupuesto se estableció en USD 5 millones de dólares”* (el cual nunca se creó), a decir de Ramírez (2013: 25), pues la falta de decisión política así como de recursos impidieron el desarrollo cabal del mismo.

Por otra parte, aunque en forma incipiente, Ecuador fortaleció el trabajo de gestión institucional, en virtud de la necesidad de ordenar el aparato estatal. Así, en lo que a Consulados se refiere, según Ramírez (2013), para el 2003,

*“se elevó los asuntos consulares y migratorios a rango de subsecretaría<sup>70</sup> dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un momento en el cual los países europeos impulsaron el visado Schengen los ecuatorianos como requisito para ingresar a dicho espacio comunitario”.*

Este elemento demuestra la trascendencia que cobraba el tema migratorio para la sociedad ecuatoriana.

Cabe recalcar que la política exterior ecuatoriana (ya en aquellos años) comienza a priorizar la política migratoria, especialmente la migración de los ecuatorianos hacia Europa cuyos principales destinos eran España e Italia; en tal sentido, sin desconocer la importancia dada a los temas comerciales de aquellos años *“debemos reconocer que el tema migración es el eje central de la política exterior del Ecuador con la Unión Europea”* en aquellos años (Jaramillo, 2008: 2 y 3), dado que esa región fue el destino principal de los ecuatorianos que salían del país debido a la crisis económica.

Así, a causa del enorme peso de la migración ecuatoriana al exterior, cobran vigencia visiones que consideran a los migrantes, importantes generadores de desarrollo nacional y local a través del envío de divisas a sus familias desde los Estados

---

<sup>70</sup>A decir de Quiloango, en dicha subsecretaría funcionaba la Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, entidad que elaboró el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, cuyo objetivo fue establecer las bases del tratamiento de la emigración en forma integral”(Quiloango Tipanluisa, 2011: 26).

receptores. Este enfoque, planteado principalmente por diversas ONG, cobra también auge en la cooperación internacional, principalmente a través de aquellos organismos.

Esta preocupación –garantizar derechos a los nacionales en la diáspora- se ve reflejada en varias negociaciones diplomáticas a favor de los ecuatorianos migrantes, quienes abandonan el país a partir de la crisis de la década de los años 90. Dichas negociaciones, además de buscar el salvaguardar la integridad de nuestros compatriotas y la conquista de sus derechos en el exterior, se la pudiera entender como la pretensión de conseguir la regularización de millares de compatriotas. La finalidad de las mismas era, que al beneficiarse de estabilidad en dichos estados, los migrantes puedan también seguir enviando recursos en “beneficio del desarrollo económico” del Ecuador.

Como se puede observar, ya para esta época cobra fuerza en Ecuador, el enfoque de migración relacionado al desarrollo. Por ello, a partir del 2002, cuando concluyó la oleada más grande de migración “ilegal” a España, el gobierno ecuatoriano emprendió un proceso de acercamiento político al gobierno español. Este país se había convertido en el principal receptor de mano de obra ecuatoriana, tras la crisis financiera de 1999. Por otra parte, *“la Cancillería ecuatoriana y los gobiernos de turno trabajaron sistemáticamente con el fin de que España facilite la regularización de inmigrantes y su inserción plena en la economía y en el sistema de seguridad social españoles”* (Jaramillo, 2008: 2 y 3).

Adicionalmente, en materia legislativa también podemos observar el surgimiento del tema migratorio -dentro de la política pública ecuatoriana- al realizar un análisis profundo sobre las leyes y/o proyectos de ley que en dicha materia se generaron durante señalado periodo. Entre 1978-1998, se elaboraron apenas ocho proyectos de ley, mientras que entre 1998 al 2002, se elaboraron 13 proyectos de ley, llevándose a efecto también en dicho espacio, la primera reforma a la ley de migración de 1971, la misma que se dio 27 años después, en 1998. Además, entre 2003-2007, diecisiete proyectos de ley más fueron elaborados. En total, se construyó 30 proyectos de ley en materia migratoria en una década. Durante el periodo, 2004-2005, se aprueba la codificación de las leyes de migración y extranjería de 1971. (Eguiguren, 2011:57 a 67) en (Ramírez 2013: 27).

Otro ejemplo de tal fenómeno es la LOSCCA<sup>71</sup>, promulgada el 1 de octubre de 2003. En esta ley, en materia migratoria-laboral, está ya establecido el derecho de preferencia para ocupar un nombramiento en el sector público de los ecuatorianos que retornen del exterior en el caso de que hayan salido del país en busca de trabajo. En tal sentido, el texto de su artículo 26 literal J establecía el derecho a: *“Recibir un tratamiento preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública de la que hubiere renunciado para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada”* (Congreso Nacional del Ecuador, 2003).

Esta norma se encuentra establecida como uno de los derechos destinados a las personas migrantes, quienes por la crisis económica abandonaron Ecuador, y constituía uno de los derechos consignados a los servidores públicos en general. Se demostraba así que empezaba a cobrar fuerza en aquellos años la preocupación gubernamental sobre el tema migratorio.

Es la misma preocupación que se ve plasmada en lo referente al derecho al voto en el exterior, el cual aparece por vez primera en Ecuador -sin restricciones profesionales- en la Constitución de 1998. Ésta había recogido la posibilidad del sufragio de los ecuatorianos residentes en el exterior<sup>72</sup>, derecho que se hizo efectivo en la práctica apenas en el año 2006. Esto demuestra, según sostiene Ramírez (2013: 24): *“los déficits institucionales de una Cancillería en lenta modernización”, así como “la frágil importancia política que las élites gubernamentales habían asignado al tema de movilidad humana”*. Sin embargo, dicho derecho fue un avance en materia migratoria en aquel periodo.

Otra de las políticas generadas fue la creación por primera vez de: *“un plan de política exterior concertado con diversos actores en todo el país, denominado PLANEX, cuyo programa llevó a cabo la Cancillería Ecuatoriana, a partir precisamente de los fenómenos que dieron lugar a la caída del presidente Lucio Gutiérrez”* (Jaramillo, 2008: 2 y 3), con el fin de profundizar el accionar e inserción del Ecuador en la defensa de los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en el exterior.

---

<sup>71</sup> Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente hasta la promulgación de la actual LOSEP.

<sup>72</sup>El Artículo 27 inciso segundo de la Constitución de 1998.

Dicho instrumento político-jurídico, destinado a la formulación de políticas internacionales (Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX), es otro de los avances importantes dentro del tema de políticas migratorias en Ecuador durante el periodo 1998-2006.

En contraste, uno de los puntos de mayor notoriedad durante este periodo fue la debilidad estructural del Estado ecuatoriano en la formulación de políticas destinadas a las personas en movilidad. Este factor se debió posiblemente al enfoque de seguridad predominante hasta aquel entonces.

En tales circunstancias, a aquellos ciudadanos originarios de otros países que ingresaban a Ecuador, en calidad de “ilegales y/o indocumentados”, se les aplicaba medidas coercitivas de “control y exclusión”, sin otorgárseles en aquel momento ningún tipo de derecho.

En síntesis, durante los años finales de la década de los 90 e inicios del siglo XXI, se genera el surgimiento de la preocupación estatal sobre el tema migratorio-fenómeno que resultaba relativamente nuevo en la política pública ecuatoriana- por lo que, aunque en forma leve, Ecuador procuró articular su estructura e instituciones a las necesidades de la diáspora ecuatoriana que cobraba fuerza alrededor del mundo. Sin embargo, en su construcción hay un sinnúmero de debilidades y falencias, entre las que destacan la falta de decisión política, así como de recursos para afrontar en forma integral los temas de movilidad humana.

#### **b.) Periodo 2007-2012**

De acuerdo al Perfil Migratorio del Ecuador 2012, durante los últimos años,

*“Los flujos migratorios en el país se pueden clasificar en cuatro dinámicas: desaceleración de flujos de salida de ecuatorianos/as del país; un crecimiento moderado de la inmigración; un crecimiento importante de la migración forzada y una tendencia al aumento de emigrantes retornados/as, Realizado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM)” (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 258).*

Así también:

*“Actualmente existe una población de alrededor de 500 mil ecuatorianos en España, por lo que uno de cada cuatro ecuatorianos que salió del país entre el 2001 al 2010 ha retornado, lo que significa que Ecuador cuenta con una población retornada que alcanza alrededor de las 60.000 personas en los últimos diez años”* (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 258).

En lo que a migración forzada respecta, las cifras presentan a Ecuador como el país con más población refugiada. *“Del total de personas que han solicitado protección internacional, el 98% es de nacionalidad colombiana”*(Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 258). En tal sentido es importante tomar en cuenta que en la última década:

*“Ecuador es uno de los pocos países que ostenta la doble calidad de emisor y receptor de migrantes, situación a la cual se suma la acogida de los desplazados de otras naciones –fenómeno diferente pero complementario a la migración- que lo ha convertido en el primer país de refugio de América Latina y últimamente el de país de tránsito”* (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, 2007).

Finalmente, el perfil migratorio del Ecuador revela que las cifras de la población inmigrante no son muy altas, comparadas con otros países de América Latina. No obstante, han representado un cambio sustancial en la sociedad ecuatoriana, pues pese a haber pasado de apenas 0,9 en 2001 al 1,2% en 2010, *“debido a la escasa tradición inmigratoria que ha tenido el país, la llegada de alrededor de 200.000 personas en esta década ha marcado un cambio tanto en los imaginarios y percepciones de la sociedad como en el Estado (OIM, 2011:54)”* en (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 258).

Por tal motivo, el Estado ecuatoriano al observar, especialmente a partir del triunfo del gobierno de la Revolución Ciudadana,

*“las dificultades que enfrentan nuestros compatriotas en los lugares de destino, las políticas restrictivas que en materia migratoria han adoptado los estados receptores, la desintegración familiar y la descomposición social –uno de los efectos más negativos y dolorosos de la migración- y debido a la incidencia que las remesas tienen en la economía ecuatoriana como segunda fuente de ingresos, demandó la definición de nuevas políticas migratorias encaminadas a la atención de los migrantes ecuatorianos en el exterior, sus familias en el Ecuador, así como a ordenar los flujos migratorios hacia nuestro país, observando fundamentalmente el respeto a los derechos humanos”* (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, 2007).

Con dichas bases, en este nuevo proyecto político el tema migratorio cobra especial importancia. Cuando Rafael Correa, en uno de sus discursos, denominó a este

grupo humano “la quinta región”, indica que en tal sentido la política exterior ecuatoriana adquiere otro rumbo, cuyas

*“dos temáticas fundamentales fueron inicialmente: fortalecer la cooperación Sur-Sur vía la aceleración de la integración andina y luego sudamericana y; segundo, la defensa de los grupos marginados en el Ecuador, que en el caso de la política exterior constituían en aquel momento los afectados por las fumigaciones aéreas con glifosato en la frontera colombo-ecuatoriana y los inmigrantes “legales e ilegales” en Europa y en Estados Unidos. Por primera vez Washington pasa a ser una meta secundaria, incluso en temas comerciales, para el gobierno ecuatoriano” (Jaramillo, 2008: 3).*

Dentro de las políticas migratorias sectoriales, cuando el Presidente Rafael Correa asumió el poder el 2007, creó la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI<sup>73</sup>, dando un giro a la institucionalidad migratoria del Ecuador y otorgando a dicha Secretaría como objetivos: *“la definición y ejecución de políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano de sus actores así como el coordinar directamente con la Presidencia de la República, la definición y ejecución de las políticas migratorias ecuatorianas” (Registro Oficial N° 39 de 12 de marzo del 2007).*

Mediante el señalado Decreto<sup>74</sup>, también se eliminó la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el exterior, determinándose que sus competencias y obligaciones las asuma la SENAMI<sup>75</sup>, a la cual se le asignó todos los valores (activos y pasivos) del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes ecuatorianos y sus familias.

Aterrizando sobre las políticas elaboradas por la ex SENAMI durante el periodo de estudio, la citada institución creó el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 cuyos principales objetivos fueron: el impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno, promoviendo procesos de interculturalidad, así como la construcción de ciudadanía

---

<sup>73</sup>Decreto Ejecutivo No. 150 publicado en el Registro Oficial No. 39 del 12 de marzo del 2007. Cabe manifestar que mencionada institución fue subsumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de cuya entidad ahora tiene rango de Viceministerio.

<sup>74</sup>Decreto Ejecutivo N° 150.

<sup>75</sup>Además, se determinó que la SENAMI sea la institución que defina, gestione y ejecute las políticas migratorias dentro y fuera del Ecuador en coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la competencia para la atención a las personas migrantes, dentro y fuera del Ecuador, incluso el establecimiento de centros de atención integral a migrantes. Decreto Ejecutivo N° 802, de 17 de diciembre de 2007 (Quiloango Tipanluisa, 2011, pág. 27). Se facultó también a la SENAMI, el que asuma la repatriación de cadáveres, anteriormente asumido por la Defensoría del Pueblo.

universal entre otros, por ello el objetivo principal de dicho documento es *“arreglar la casa para que nadie más tenga que salir forzado y para que se sientan a gusto nuestros hermanos sobre todo de los países vecinos que buscan en nuestro país un lugar digno para vivir”* (Secretaría Nacional del Migrante, 2007).

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la ex SENAMI, impulsó políticas de apoyo y protección en beneficio de las personas migrantes ecuatorianas, contando para ello hasta el año anterior, con cinco Subsecretarías Regionales y con una Red de Casas del Migrante, en: Caracas, Nueva York, Madrid, Milán, Londres y representaciones en Génova, Lorca, Barcelona; Bruselas, México D.F, Santiago de Chile, siendo dichas casas *“espacios de atención, protección y participación social que buscan garantizar el derecho de las personas migrantes y su plena ciudadanía transnacional, al mismo tiempo que intentan convertirse en espacios de interculturalidad entre ecuatorianos y con las personas del país donde residen”* (Ramírez, 2013), favoreciendo una relación de cercanía con el Estado, sus planes y programas.

Se diseñó además el Plan *“Bienvenidos a Casa”*<sup>76</sup> cuyos objetivos fundamentales fueron apoyar las iniciativas empresariales (individuales, familiares y asociativas) en el Ecuador y promover la formación del tejido productivo en sectores de actividad y nichos de negocio estratégicos en cada territorio, encauzando el ahorro generado por las personas migrantes y sus familiares, sin embargo *“el retorno a casa, se ha producido más por efecto de la crisis global (...) que por el “efecto llamada” que ha buscado la SENAMI a través de su programa “Bienvenid@s a Casa” pues se han producido más retornos forzados (políticos, económicos) que voluntarios* (Ramírez, 2013).

El Programa *“Vínculos”*, cuyo objetivo fue consolidar y mejorar los mecanismos de participación y comunicación de las personas migrantes con su familia, comunidad, organizaciones; la identidad, la interculturalidad, la inclusión y la convivencia plenas.

---

<sup>76</sup> En señalado Plan se ejecutó el Programa de atención a la familia transnacional, con el que se pretende brindar servicios de información, acompañamiento y atención integral a las personas migrantes y sus familias a través de las señaladas casas del migrante.

El Programa de acompañamiento al retorno físico “Volver a Casa” creado con el objetivo de facilitar el derecho a un regreso digno de aquellas personas migrantes que hayan decidido volver al Ecuador voluntariamente o de aquellas que hayan sido forzadas a hacerlo.

El Programa de incentivos a emprendimientos productivos (“Cucayo”) cuyos objetivos primordiales fueron el fomentar y orientar las inversiones sociales y productivas a la recuperación de capacidades y a la generación de empleo de calidad para las personas migrantes, sus familias y colectivos.

El Programa de posicionamiento de la política migratoria integral del Ecuador, que pretende dar a conocer la política migratoria integral del país, posicionándola como un referente regional y mundial desde un abordaje humanista y de derechos.

El Banco del migrante (el cual nunca se concretó) fue otro programa derivado de señalado Plan, organismo que buscaría constituir e implementar una institución financiera de economía social y solidaria destinada a proveer servicios financieros y no financieros orientados a cubrir las necesidades personales, familiares y empresariales, vinculándolas a las prioridades de desarrollo del país.

Los beneficiarios de dichos planes y programas para el año 2011, fueron 314.543 ecuatorianos retornados con menaje de casa y equipo de trabajo. 6.399 ecuatorianos en condiciones de vulnerabilidad retornaron con apoyo de la SENAMI. Se realizaron también 32.463 emprendimientos productivos de personas migrantes ecuatorianas financiadas; 3.471 migrantes fueron capacitados sobre temas de inversiones sociales y productivas y 9.662 migrantes fueron informados y asesorados sobre inversiones sociales y productivas, según lo recogía la ex SENAMI en su (página web: [www.senami.gov.ec](http://www.senami.gov.ec)) lo que implica que la aplicación de planes y programas en materia de movilidad humana por parte de la ex Secretaria del Migrante, no obtuvo el éxito deseado pues si se analiza las mencionadas cifras y se las compara con la de retornos, por ejemplo desde 2001 al 2010 (muchos de ellos en una forma forzada), éstos suman ya alrededor de 60.000 personas, mientras que los ecuatorianos en situación de vulnerabilidad ayudados por la SENAMI, son apenas 6.399. Es decir, alrededor del 12.7%, lo que explica probablemente la decisión del ejecutivo de que dicha institución

sea subsumida por el actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, el 2013.

Otro de los temas que cobró importancia en el modelo de Estado creado en Montecristi, fue la planificación, en cuya área, se creó la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES).

Dicha cartera de Estado tomó como brújula el artículo 416 de la Constitución de 2008, y generó el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, de cuyo objetivo cinco se derivaron nuevos planes, proyectos y programas que plantearon una visión diferente en materia migratoria, posicionando al ser humano como actor principal y presentándolo como elemento fundamental de las Relaciones Internacionales. Se premia así, entre sus líneas, el concepto de ciudadanía universal y el fortalecimiento de la integración latinoamericana; desplazando a segundo plano al mercado.

Como se aprecia a través del Plan de desarrollo 2009-2013, elaborado por la SENPLADES, Ecuador fundamentó y re-direccionó su política exterior y su enfoque en las políticas de movilidad humana.

La señalada institución, guiada por el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, generó en 2011, la “guía para la formulación de políticas públicas sectoriales”, plasmando en ella un nuevo modelo (ciclo) para la elaboración de las mismas. Este documento incide directamente en la formulación de políticas de movilidad.

En el nuevo modelo de Estado (planteado en los documentos señalados), las políticas públicas sectoriales –aquellas que obedecen a un segmento específico del Gobierno Central (ejecutivo)- mantienen un constante vínculo con la visión garantista planteada en artículo 85 de la Carta Magna ecuatoriana<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup>“La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas (...) se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. (...) cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas so prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. (...) En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, Comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución del Ecuador 2008).

Para la aplicación adecuada de dicho modelo, ha sido primordial el rol del Estado, el mismo que asumió un peso fundamental dentro del ciclo de las políticas públicas, proceso que actualmente prioriza los siguientes aspectos: “1) *Integración y equilibrio en términos territoriales y ambientales*, 2) *Incidir en la formación plural de la sociedad*. 3) *Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria hacia el buen vivir, entre otros*” (SENPLADES, 2011).

En consecuencia, el nuevo patrón de formulación de políticas sectoriales del sector público ecuatoriano presenta un modelo basado en derechos humanos (EBDH), el mismo que centra su atención en los “*enfoques de igualdad y consideraciones ambientales*”, siendo éstos transversales en todo el ciclo de las Políticas sectoriales. “*El enfoque Basado en derechos humanos (EBDH) apuntala el compromiso constitucional garantista del Buen Vivir, conforme al artículo 275 de la Constitución del Ecuador*” (SENPLADES, 2011: 08).

En tal sentido, en la actualidad la formulación de políticas públicas sectoriales del Ecuador se debe emplear según lo señala el EBDH (SENPLADES, 2011)<sup>78</sup> dentro de un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad (género, generacional, interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana), aclarando al pie de página que “*Al hablar del enfoque de movilidad humana, nos referimos al ámbito de las migraciones, (...) se debe tener presente este hecho, puesto que el enfoque de movilidad humana hará referencia a las problemáticas asociadas con las migraciones, tanto a nivel interno como externo, de ecuatorianos y extranjeros*”(SENPLADES, 2011: 06).

Por su parte, la Cancillería ecuatoriana, haciendo eco del principio de “protección irrestricta de los derechos humanos” a partir del 2007, desarrolló la Agenda Gubernamental sobre Migración y Desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2007), documento cuyos fundamentos plantean la mirada migratoria desde la protección de los derechos humanos, tomando en cuenta además enfoques de género, ambientales, generacionales, cuyo principal objetivo fue el orientar al reconocimiento del fenómeno migratorio como una de las líneas primordiales de interés del Estado,

---

<sup>78</sup> Enfoque basado en Derechos Humanos.

recogiendo y desarrollando diversos derechos destinados a los grupos humanos en movilidad y determinando la necesidad de enfocarse principalmente en la ayuda a los ecuatorianos en el exterior.

Así también, la Cancillería ecuatoriana presentó el documento Política Migratoria del Ecuador, en el cual constan el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, el Plan Nacional de Acción para Combatir el Tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de personas<sup>79</sup>. Dichos planes basaron sus lineamientos en los principios de respeto irrestricto a los derechos humanos, codesarrollo, derecho a migrar, derecho a no migrar, responsabilidad compartida, remesas; mientras que en el ámbito internacional, en la integración latinoamericana y regional, así como en la profundización de las relaciones sur-sur, pues *“dada la trascendencia social, económica y política del fenómeno migratorio”* Ecuador fortaleció su política de protección y apoyo a los migrantes y a sus familias (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2007).

Por ello, en el marco de dichos conceptos, además de aquellos avances realizados en coordinación con varias instituciones ecuatorianas, al analizar las políticas generadas desde la Cancillería, hay varios logros en el tema investigado. Entre ellos, el cambio de rumbo de la política diplomática y consular, la adaptación institucional a las necesidades de los ciudadanos, la armonización de su estructura al orden constitucional y la inclusión de actores sociales marginados históricamente, entre los que se encuentran los ecuatorianos que vivieron varios años en el exterior.

En tal sentido, durante los últimos años la Cancillería del Ecuador ha producido avances importantes, tal como son el cambio profundo de visión de la “diplomacia tradicional”, hacia lo que se denomina actualmente “diplomacia ciudadana” o “diplomacia social”. Este giro no es sólo semántico sino que promueve la renovación del paradigma de la diplomacia partiendo desde sus imaginarios, trasladando su importancia a la representación diplomática de la diversidad de actores sociales del país -en forma inclusiva y diversa-, respetando los derechos humanos y profundizando la

---

<sup>79</sup>Documento del que profundizaremos el análisis más adelante.

integración sur-sur, a través de un cuerpo diplomático cuya formación integral se acople a las necesidades más profundas del pueblo ecuatoriano.

Como ejemplo de la renovación del concepto de diplomacia, encontramos que a partir del 2012 y 2013, la Cancillería ecuatoriana, incorporó primero a 70 y luego a 100 nuevos miembros del servicio exterior, de los cuales 10 obtuvieron puntos extras a través de acciones afirmativas<sup>80</sup>, por el hecho de haber permanecido en calidad de migrantes por más de tres años en el exterior. Estos ciudadanos ecuatorianos actualmente pertenecen a la carrera diplomática ecuatoriana.

En tal sentido, cabe recalcar que la Cancillería ecuatoriana ha sido una institución ejemplo de aplicación de normas de inclusión social, entre las que se cuenta el Decreto Ejecutivo N° 60 del 26 de septiembre de 2009, cuyo texto obliga a las Instituciones del Estado a incluir entre sus funcionarios a personas de las diversas nacionalidades, pueblos, comunidades indígenas y afro descendientes al sector público ecuatoriano. Se debe tomar en cuenta que según lo sostiene el Observatorio sobre discriminación social e inclusión étnica (2012): *“aplicar el Decreto 60 en toda su extensión es una responsabilidad social, política y moral del Estado para la sociedad. Pues apunta a redimir las asimetrías sociales, busca cerrar las brechas entre grupos humanos y garantiza que en efecto el racismo y la discriminación racial sean combatidos de forma eficaz”*.

Así también, procurando mejorar el servicio brindado a las personas en movilidad, Ecuador reorganizó sus competencias administrativas, en temas como: otorgamiento de documentos de viaje (visas a los extranjeros, pasaportes, legalizaciones, apostillas, entre otros). Estas atribuciones se encontraban dispersas en varias carteras de Estado, entre estas, la Cancillería, el Ministerio del Interior, la ex SENAMI y las Gobernaciones (estas últimas, entidades dependientes del Ministerio del Interior, anteriormente denominado Ministerio de Gobierno). Todos estos servicios dieron un gran giro durante los últimos siete años.

---

<sup>80</sup> Mecanismos jurídicos contemplados en la Constitución del Ecuador de 2008 así como en la LOSEP, a través del cual se otorgan facilidades para el ingreso al sector públicos a sectores históricamente marginados como son minorías étnicas (indígenas, afro ecuatorianos), mujeres, minorías sexuales y migrantes ecuatorianos al exterior.

En lo que se refiere a otorgamiento de visas, hasta mediados del 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, otorgaba únicamente visas de no migrantes<sup>81</sup>. Mientras que la competencia de otorgar las visas a los ciudadanos inmigrantes<sup>82</sup> pertenecía del Ministerio del Interior, conforme a la Ley de Extranjería de 1971, vigente hasta la fecha.

En materia de otorgamiento de Visas y de *“regular los flujos migratorios mediante el control de entrada, permanencia y salida de migrantes”* (Romero, Arteta, Ponce, s/d) fue competencia de la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior. Sin embargo, desde mediados del 2012, la competencia de negar o revocar una visa a un ciudadano de otro Estado corresponde exclusivamente a la Dirección General de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El mencionado cambio fue publicado en el R.O de 10 de Abril de 2012, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1124. Con dicha medida se pretende mejorar y dar agilidad a los trámites administrativos para el ingreso de personas en movilidad provenientes de otros países. Todas estas políticas han incidido directamente sobre los derechos dirigidos a personas en movilidad humana.

Por su parte, en materia laboral, se conserva el derecho de preferencia el cual permite, a los ecuatorianos que hayan tenido que salir del país en busca de oportunidades laborales, retornar a su trabajo y ocupar el mismo nombramiento en el sector público. Pero esta condición debe ser debidamente comprobada, según lo sostiene la LOSEP, en su artículo 23 literal J, pues la mencionada norma reconoce como

---

<sup>81</sup>(Individuos que ingresan al Estado receptor, con el ánimo de permanecer en él temporalmente y para la ejecución de actividades determinadas (visa renovable y obtiene únicamente Censo))(Romero, Arteta, Ponce, s/d). Dichos tipos de visas están destinadas a: Funcionarios Diplomáticos o Consulares, altos funcionarios de otros Estados, empleados privados o domésticos de los funcionarios citados anteriormente, personas desplazadas en caso de guerra o persecución política para precautelar su vida y libertad (refugiadas), estudiantes, trabajadores calificados con contratos temporales de trabajo, misioneros, voluntarios y religiosos, personas en intercambio cultural, visitantes temporales hasta 90 días (turismo, deporte, salud, comercio), transeúntes temporales. Según lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Extranjería.

<sup>82</sup>(individuo que ingresa al Estado receptor, con el ánimo de permanecer y establecerse en él indefinidamente (el extranjero obtiene cédula de identidad Ecuatoriana y Censo Migratorio))(Romero, Arteta, Ponce, s/d), dichas visas corresponden a: personas que viven de sus depósitos o rentas, inversionistas, trabajadores calificados con contrato por tiempo indefinido, profesionales y extranjeros con parentesco con ecuatorianos hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (artículo 9 Ley de Extranjería).

derecho de los servidores públicos el: *“Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010: 15).

A sí también, actualmente las políticas migratorias reconocen a las personas de otros Estados el derecho a trabajar en el sector privado e incluso en el sector público ecuatoriano, según el artículo 5<sup>83</sup> inciso tercero de la LOSEP, cuyo texto sostiene:

*“Las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición. En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales”* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010: 10)

En los sectores de salud y educación, hay también avances importantes en torno a la política migratoria ecuatoriana actual, tal como lo son el otorgamiento de educación y salud gratuita a los inmigrantes. Dichos derechos son evidentes a nivel nacional, principalmente en las zonas fronterizas entre Ecuador, Perú y Colombia.

En el caso ecuatoriano, en lo que a políticas sectoriales educativas se refiere, se encuentra el Acuerdo Ministerial No. 337 de septiembre de 2008, documento que permitió el acceso a la educación gratuita a estudiantes extranjeros, beneficiando a 23000 personas ([www.ppelverdadero.com.ec](http://www.ppelverdadero.com.ec)) en (Ramírez, 2013).

En el área de educación superior, se hallan también avances importantes los últimos años, debido a que uno de los ejes primordiales del proyecto político actual es el desarrollo del talento humano en todas las áreas del pensamiento, especialmente en lo científico y tecnológico; así encontramos que Ecuador, a través de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, hasta el año 2013,

---

<sup>83</sup> Cabe destacar que mencionada política abarca tanto al sector público, lo que permite al Estado el contar con el conocimiento y saberes de personas de otros países que residen en Ecuador, así como al sector privado; lo que facilita la suscripción de Estatutos Migratorios y otro tipo de Instrumentos a favor de las personas en movilidad.

ha entregado becas a 5.002 estudiantes desde el 2007, según lo sostiene Ramírez (2013), en lo que constituye políticas de vínculo que sirven a los intereses económicos y políticos, según indica el señalado autor.

Además de aquellas políticas, hay que tomar en cuenta las becas que otorga el Estado ecuatoriano a personas de diversas nacionalidades para que realicen sus estudios de pre y post-grado en Ecuador, a través de convenios intergubernamentales o interinstitucionales, tal es el caso por ejemplo del convenio entre el IECE<sup>84</sup> y FUNDAYACUCHO<sup>85</sup>.

En el mismo tema, en base al principio de reciprocidad, mediante aquel instrumento se ha logrado que hasta el 2013, *“550 estudiantes ecuatorianos sean seleccionados para dichas becas, desde 2007; y que se vinculen a las universidades venezolanas, de los cuales 231 se encuentran activos de diversas carreras de pregrado, 171 pertenecen al Programa de Medicina Integral Comunitaria, existiendo 90 egresados”* (Escritorio Venezuela, 2014).

En el sector de la salud, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Salud en coordinación con la Cancillería ecuatoriana, planteó el Programa denominado “Ecuador Saludable Vuelvo por Ti”, pues según señala uno de los considerandos del Acuerdo Ministerial que lo pone en ejecución: *“la migración generada en el país los últimos años, ha traído como consecuencia la pérdida de recurso humanos en salud, ya que el personal sanitario ha salido a países desarrollados a buscar mejores condiciones laborales”* (Ministerio de Salud Pública, 2012).

Este plan pretende el retorno de los profesionales médicos de pre y post-grado quienes residen en el exterior; para dicho fin Ecuador otorga excelentes condiciones laborales así como varios beneficios a los señalados especialistas. (Ministerio de Salud Pública, 2012) en ([www.salud.gob.ec](http://www.salud.gob.ec)).

Así también, en el área de desarrollo agrario se encuentra el denominado “Plan Tierras” planteado dentro de los proyectos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca del Ecuador cuyo propósito fundamental es el motivar a los

---

<sup>84</sup> Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas del Ecuador.

<sup>85</sup> Fundación Mariscal de Ayacucho de Venezuela, acuerdo mediante el cual, 10 estudiantes venezolanos se encuentran actualmente becados en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.

ecuatorianos radicados en el exterior para que retornen a desarrollar actividades agrarias, para lo cual el Estado beneficia a dichos ciudadanos mediante el otorgamiento de extensiones importantes de terreno a través de las asociaciones de migrantes.

Por esa misma línea trabaja, según lo señalado por la Agencia Efe, La Embajadora del Ecuador en España Aminta Buenaño, quien señaló que

*“Hace un año los agricultores ecuatorianos residentes en Lérida contactaron a la legación diplomática para acogerse al “Plan Tierra”, en marcha en nuestro país desde hace cuatro años y que ha distribuido 19.000 hectáreas, dijo Buenaño.” (Diario Extra, 2013).*

En tal sentido, “Una delegación de técnicos y funcionarios del Ministerio de Agricultura del Ecuador visitó el mes de enero del 2013, varias regiones españolas para dar a conocer el ‘Plan Tierras’ e impulsar el "retorno productivo de sus ciudadanos". Así, se advierte que *“El objetivo de esta iniciativa es ofrecer parcelas de cultivo a colectivos organizados interesados en aplicar los conocimientos adquiridos en el sector agrario para su país, informó la Embajada del Ecuador en España”* (El Comercio, 2013).

Por ello “Este 8 de febrero de 10h00 a 14h30, las asociaciones del Plan Tierras se reunieron en la sede del Consulado General del Ecuador en Madrid, donde fueron informadas sobre los avances de este programa. Estuvieron presentes el Embajador del Ecuador en España, Miguel Calahorrano quien ratificó “el apoyo rotundo de la Embajada para la consecución de este proyecto” reunión en la cual la Embajada pidió al MAGAP que los terrenos sean asignados desde el fondo agrario de tierras incautadas a la banca” (Consulado General del Ecuador en Madrid, 2014).

En lo que se refiere a políticas sectoriales sobre derechos políticos y de participación, hay avances importantes, tal como la ampliación del derecho al sufragio<sup>86</sup> de los ecuatorianos en el exterior, en el cual se faculta la elección de representantes al legislativo. Así, se institucionaliza y convierte el mencionado derecho en política pública general, según lo contempla el actual Código de la Democracia.

---

<sup>86</sup>Cabe señalar que el derecho al sufragio (conservando la actual norma suprema el carácter de facultativo)

En tal sentido, en el señalado sector hay un avance en dos ámbitos: primero el otorgamiento de derechos a los ecuatorianos residentes en el exterior, es decir, facultándoles no solo a sufragar, sino también incluyéndolos como parte activa en la elección de asambleístas de su jurisdicción territorial, así como la posibilidad de ser elegidos en cualquier cargo de elección popular.

En segundo lugar, otorgando mayores derechos a los extranjeros residentes en Ecuador. Así, el artículo 95, del Código de la Democracia del Ecuador, establece la posibilidad de que los extranjeros puedan ser electos para cualquier cargo de representación (salvo el caso de Presidente y Vicepresidente de la República), previo el requisito de estar en goce de los derechos políticos y residir por lo menos dos años en la jurisdicción en la cual desean participar en calidad de candidatos. De esta manera lo recoge dicha norma:

*“Los requisitos para inscribir candidaturas para cargos de elección popular son: 2. Para ser asambleísta, representante ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano, gobernadora o gobernador regional, consejera o consejero regional, prefecta o prefecto provincial, vice prefecta o vice prefecto, alcaldesa o alcalde distritales y municipales, concejales o concejales distritales y municipales o vocales de las juntas parroquiales se requiere haber cumplido diez y ocho años de edad, al momento de inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución. Las y los representantes ante los Parlamentos Andino y Latinoamericano además deben cumplir los requisitos las leyes o convenios internacionales que rijan la materia” (Asamblea Nacional del Ecuador Código de la Democracia, 2009)(Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).*

En cuanto a los derechos de participación, hay también avances importantes, sobre todo en lo que tiene que ver con la posibilidad de que los ecuatorianos en el exterior puedan participar como candidatos en cualquier área del Estado. Así mismo, pueden solicitar revocatorias del mandato y presentar iniciativas legislativas y normativas ante la Asamblea Nacional y los GAD, sobre temas de su competencia.

Dentro de este mismo sector, otras políticas otorgan a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior, la posibilidad de participar en concursos de méritos y oposición para ser seleccionados en cualquiera de las (cinco) funciones del Estado, convocadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. De la misma manera a los extranjeros residentes en Ecuador, con la salvedad (para éstos

últimos) de ser candidatos a Presidente o Vicepresidente de la República, para cuya nominación se requiere ser ecuatoriano por nacimiento.

En lo que a políticas de seguridad se refiere, hay medidas planteadas por el Ministerio del Interior, por ejemplo, el Plan Nacional en contra de la trata y tráfico de personas; este documento constituye otra de las políticas elaboradas durante el presente período en materia migratoria. Cabe recalcar que el mismo se lo venía planteando ya desde el año 2004, pues:

*“En agosto de 2004, el Estado Ecuatoriano declaró como política prioritaria el combate a la Trata de personas, Tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral, y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores (Decreto Ejecutivo No. 1981). Para ello, se creó una Comisión Interinstitucional encargada de la elaboración de un Plan Nacional para combatir todos estos delitos. Dos años más tarde, dicho Plan se aprobó y promulgó (Decreto ejecutivo No. 1823, Registro Oficial # 375, octubre de 2006). El Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior, coordinó las acciones de este Plan hasta el 2009<sup>87</sup>” (Ministerio del Interior, s/d).*

En tal sentido, el Ministerio del Interior del Ecuador, formuló durante el periodo 2007-2012, varias políticas -dentro de sus competencias- que inciden en el tema de movilidad humana, entre los más importantes encontramos también el “Plan Ecuador”, desarrollado años atrás como una forma de contrarrestar al denominado “Plan Colombia” que afectó a varias comunidades ecuatorianas, debido a la fumigación con “glifosato” por parte de EEUU en varias comunidades de la frontera norte del Ecuador (con la anuencia de gobiernos anteriores del Ecuador y Colombia). Dicho Plan (Plan Ecuador) muestra la intención de fortalecer la posición ecuatoriana sobre la problemática social generada en la frontera norte por la aplicación del denominado “Plan Colombia”.

Por otra parte, recordemos que: “el gobierno ecuatoriano -en el marco de la discusión y aprobación de la Constitución 2008- decretó la no exigencia de visa para el

---

<sup>87</sup> En 2010, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) asumió la coordinación del Plan contra la Trata y otros delitos. Bajo su liderazgo se conformó un Comité de Actualización del Plan, integrado por representantes de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), Comisión de Transición hacia el Consejo de la Equidad de Género, Consejo de la Judicatura y Fiscalía Nacional del Estado. Por las circunstancias descritas más arriba, el Comité tomó la decisión de iniciar un proceso de reformulación del Plan y enfocarlo exclusivamente en la problemática de la Trata de Personas, dada la complejidad y especialidad de este delito. Las otras problemáticas abordadas por el Plan del 2006 también están siendo respondidas de manera particular y puntualizada (Ministerio del Interior, s/d).

*ingreso temporal al país a personas de cualquier nacionalidad, disponiendo que tan sólo se requería para tal fin, el documento válido de viaje. También se dispuso que a los ciudadanos de otras nacionalidades se les otorgase un permiso válido por 90 días. Sin embargo Ecuador, actualmente requiere algunos requisitos a 11 nacionalidades<sup>88</sup>”, medida adoptada debido “al incremento de ingreso de personas de una multiplicidad de nacionalidades y los casos de tráfico de personas que han ocurrido desde entonces” (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013).*

En tal sentido, en materia de seguridad, a fin de controlar y regularizar el ingreso, tránsito y salida de ciudadanos de otras naciones, el Ministerio del Interior, generó además del cambio de la policía migratoria (competencia que actualmente está en manos de profesionales civiles). Dicha medida ha generado buenas reacciones en la ciudadanía pues de “eficiente” califican los ciudadanos al nuevo servicio de control migratorio en manos de profesionales civiles. Este mismo modelo se replica en más provincias del país. El mencionado servicio hace uso de las nuevas tecnologías y personal especializado, que conoce de idiomas y ayuda al ciudadano.

Así también encontramos, el “Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio”, documento que tiene como objetivo general el “*mejorar la gestión de control migratorio a través de la implementación de un modelo integral de atención óptima para el ingreso y salida de ciudadanos ecuatorianos y extranjeros*” (Ministerio del Interior, 2013)

En este documento se encuentran sin embargo, fricciones entre el enfoque garantista que dimana de la Constitución del 2008 y el modelo basado en la seguridad, característico de periodos anteriores. Dicha fricción se detecta en la misión del señalado proyecto, esto es:

*“Ejercer el Control Migratorio de ingreso y salida de ciudadanos nacionales y extranjeros, mediante el análisis y verificación de registros con el fin de identificar posibles factores de riesgo para la seguridad nacional, en el marco de la Constitución de la República y en la plena vigencia de los Derechos Humanos”* (Ministerio del Interior, 2013).

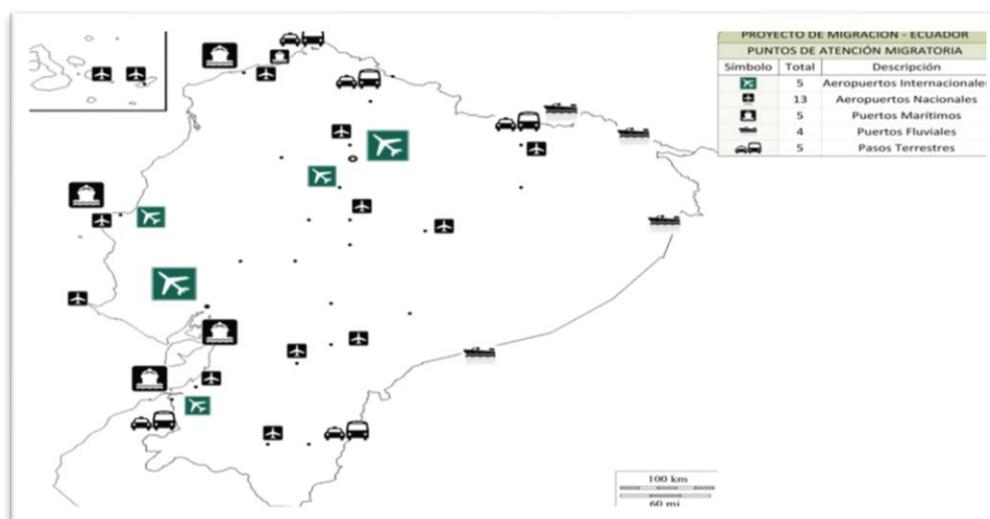
---

<sup>88</sup> “Para evitar el tráfico de personas, actualmente el Gobierno Nacional ha establecido el requerimiento de visa a los ciudadanos de la República Popular de China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia; mientras que para los ciudadanos de Cuba se requiere carta de invitación” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013: 09).

Así también, podemos observar evidentes las fricciones entre la mirada garantista y de derechos, planteada en Montecristi, con el enfoque de seguridad existente en la Ley de Migración y Extranjería promulgada en 1971 vigente hasta la actualidad. Esta situación se ve recogida en los actuales momentos, en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio, el cual ha zonificado al Estado ecuatoriano con fines de control migratorio, partiendo del concepto de seguridad nacional, de la siguiente manera:

**Gráfico Nro. 1**

**Fuente:** (Ministerio del Interior, 2013)



En esta misma línea se encuentra el Plan de Seguridad Integral del Ecuador, elaborado en el año 2011, por el Ministerio Coordinador de Seguridad, en el que también se observa el señalado choque entre la visión de derechos -característica principal de la Constitución- con la política pública destinada a movilidad. En efecto, en dicho documento se considera como una nueva amenaza “las migraciones descontroladas” otorgando también, a la “migración del campo a las ciudades” la característica de factor productor de violencia y delincuencia (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011: 44-47). Es decir que en la actualidad, en algunas carteras de Estado, se continúa viendo en Ecuador a la movilidad como un problema generador de violencia, visión de seguridad que, aun siendo excepcional, incide en la política migratoria.

A través de dicha visión, se observa que pese a la inexistencia de la condición de personas ilegales o indocumentadas, planteada por el artículo 40 de la Constitución del Ecuador, el trámite a seguirse en caso de existir personas de otras nacionalidades detenidas por agentes de migración ecuatoriana se encuentra establecido en la Ley de Migración de 1971, aún vigente. Por esta razón, dichos ciudadanos son juzgados mediante un procedimiento administrativo ante el Intendente de Policía del Cantón competente, según lo señala el artículo 20 de la Ley de Migración<sup>89</sup> cuyo procedimiento se detalla desde el artículo 21 hasta el artículo 36 de la señalada norma (República del Ecuador, 1971), así también lo señala la Ley de Extradición del Ecuador, publicada de nuevo en el Registro Oficial 152 de 30 de Agosto del 2000.

En tal sentido, la Ley de Migración en su Art. 17 afirma que:

*“Cuando el agente de policía del Servicio de Migración compruebe, con ocasión de practicar la inspección de admisión, que un extranjero sujeto al fuero territorial está comprendido en alguna de las causas de exclusión, procederá a rechazarlo, obligándolo a que abandone el territorio nacional con destino al país de origen o de procedencia inmediata, entregándolo a la custodia y vigilancia de las autoridades competentes del país vecino (sic) o de los agentes autorizados por el explotador de la respectiva empresa que lo condujo al país. La resolución que adopte el agente de policía del Servicio de Migración relativa a la exclusión de un extranjero no será susceptible de revisión administrativa, ni perjuicio de la opción del extranjero para ser admitido provisionalmente y someterse a la acción penal de deportación en la forma prevista en esta Ley” (Presidencia del Ecuador, 1971).*

El Estado ecuatoriano aún sigue aplicando medidas de seguridad nacional, al otorgar a funcionarios administrativos facultades -incluso de carácter discrecional- para el juzgamiento de personas de otras nacionalidades encontradas en calidad de “ilegales o indocumentadas”.

Por ello, en *“términos prácticos, se pudiera percibir que en la actualidad se continua privando de la libertad a personas extranjeras en situación de irregularidad pese al mandato constitucional que prohíbe su criminalización” (Yolanda & Hurtado Caicedo).*

---

<sup>89</sup> Art. 20.- Los agentes de policía del Servicio 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 Intendente General de Policía de la provincia en que se efectuó la detención, inicie la respectiva acción, en la que no se admitirá fianza carcelaria.

A manera de cierre se puede señalar que son notorias las fricciones existentes entre la regularización ordinaria, la misma que se basa en la discriminación y la selectividad y se encuentra vigente desde 1971; en oposición a la nueva mirada planteada en la Constitución del Ecuador de 2008. De hecho, el artículo 12 de la Ley de Migración aludida, cuyos textos recogen la regularización de personas que salen o ingresan al país, mantiene vigentes criterios de personas “regulares o irregulares”, o lo que es lo mismo, extranjeros “legales o ilegales”, en oposición al principio de ciudadanía universal y el derecho a migrar, actualmente vigentes.

#### **4.2. Política migratoria peruana 1993-2012.**

Se debe recordar que: *“Hasta finales de la década de los 50, el Perú fue considerado un país receptor de inmigrantes, aunque en ningún caso, la población extranjera superó el tres por ciento de la población”* (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 332).

A diferencia de la señalada realidad, Perú ha visto en las últimas décadas un fenómeno de corrientes migratorias diferente al registrado hasta los años 50s, fenómeno que ha sido incidido por elementos políticos y sociales internos, así como por diversas circunstancias económicas sistémicas. Todos estos elementos han determinado su realidad así como su política migratoria.

Entre los señalados momentos migratorios, se destaca que durante el periodo 1989 a 1994, debido a la inestabilidad política y económica interna, se generó en Perú, crecientes flujos de ciudadanos que migran al exterior; luego, durante la segunda mitad de la década de los 90s, dichos flujos migratorios inician una tendencia marcadamente creciente hasta 1999, año en el que 70.900 peruanos dejaron el país (De los Ríos & Rueda, 2005).

En el año 2000, en medio de una aguda conmoción política e incertidumbre al interior del país, el número de peruanos que emigra al exterior supera las 180.000 personas. Al año siguiente, el 2001, la cifra de saldo migratorio ha seguido una marcada tendencia explosiva. Durante el 2002, al encontrarse en Perú un gobierno de transición y bajo un mejor clima de estabilidad al interior, se registró la diáspora definitiva de

220.000 personas; en 2003, 346.000; y en 2004 se llegó a la cifra de 399.000 (De los Ríos & Rueda, 2005).

Se estima que al 2007 *“ya habrían salido del país 3.000.000 millones de peruanos, mayoritariamente mujeres y jóvenes. Durante el 2009 emigraron un total de 249.000 personas”* (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 336). Este fenómeno lo reconoce el Gobierno del Perú en el Decreto Nro.67 del 2011, al sostener que: *“se ha producido un aumento exponencial de la migración internacional peruana, la cual a partir de informes (ECO: 2006-INEI-DIGEMIN-OIM: 2009) estima que en las últimas dos décadas se triplicó, pasando aproximadamente de 1 millón a fines de los ochenta, a poco más de 3 millones en la actualidad”* (Presidencia de la República del Perú, 2011).

Se nota entonces que el enorme éxodo enfrentado por Perú obligó a sus gobernantes a la adopción de políticas migratorias con el fin de solucionar la problemática de movilidad humana *“que se multiplicó por más de 500 desde 1990 al 2009, mostrando un leve decrecimiento en dicho país, durante el 2010, en un 0.6% respecto al año anterior. En definitiva, “en poco más de 30 años ha salido del Perú más población que la que ingresó en 190 años”* (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 336).

Esta tendencia emigratoria del Perú se ha cruzado con fuertes procesos de crisis social, política y económica en las tres últimas décadas, incluyendo procesos de autoritarismo, violencia política, violación de derechos humanos, elevada corrupción y persistente desigualdad y exclusión, entre otros factores (Yolanda & Hurtado Caicedo, 2013: 334).

Por ello, durante el periodo que es materia de investigación, Perú implementó políticas en beneficio de la diáspora. Entre dichas políticas, el voto en el extranjero como derecho estatuido y normado a partir del año 1980 con carácter obligatorio cuyos alcances fueron ampliados a través de la Ley del Voto de 2001. Como señala Lafleur (2012), el voto en el exterior es una norma de ámbito internacional. *“Cabe recordar que dicho derecho, está permitido en 111 países”* Lafleur (2012) en Ramírez (Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2013).

Cabe anotar que fue Colombia (1961) el primer país en Latino América en otorgar el voto en el exterior sin restricciones profesionales<sup>90</sup> y el segundo a nivel mundial. Después de Colombia, siguió Perú (1980) según Ramírez (2013) en (Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, 2013). En tal sentido,

*“Al rastrear los decretos, leyes y políticas que abordan el tema inmigratorio o emigratorio en Perú, encontramos una primera etapa que se desarrolló antes de la década de los noventa, en la que existe una serie de iniciativas que abordan la temática del refugio. Esto se hace visible a través de decretos de adhesión del Perú a las convenciones y protocolos internacionales, el decreto supremo No. 001 de 1985, que busca regular la situación jurídica de los refugiados y asilados políticos. En esta misma etapa existe legislación que aborda la temática migratoria a través de la definición de status legales de extranjería, y normas generales respecto a documentación y control de fronteras”* (Araujo & Eguiguren, 2009).

Se debe añadir además que, en dicha década (1993), se promulgó la norma constitucional peruana actualmente en vigencia. En dicha norma se observó la preocupación referente a temas de asilo y refugio, no así otros derechos ni garantías a favor del bienestar de la diáspora y/o de las familias de los peruanos en movilidad en otros países y menos para las personas en movilidad de otras naciones que ingresaban al Perú.

De todas maneras, pese al marcado modelo de seguridad con corte neoliberal vigente en Perú, cuya incidencia influyó en la creación de políticas migratorias: *“a mediados de los años noventa, encontramos intentos por establecer vínculos entre el Estado y la diáspora, a través de varios mecanismos como la Ley de la Doble Nacionalidad”, Ley Nro. 26574 (1995) y la Ley del Voto (2001)”* (Araujo & Eguiguren, 2009).

Debido al incremento de la diáspora peruana en el mundo, a partir del año 2001 hasta el año 2005 -periodo en el que se registran algunas de las cifras más elevadas de personas peruanas en movilidad de aquella década- el Estado peruano inicia una segunda etapa dentro del tema de políticas migratorias, mediante el fortalecimiento institucional,

---

<sup>90</sup>A diferencia del siglo XIX, cuyo derecho se otorgaba tan solo a gente representativa entre esto a diplomáticos, o representantes del Estado en comisiones especiales en otros países.

*“Con la creación en el año 2001, de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior. En este mismo año se crearon los Consejos de Consulta Consular, que son instancias asociativas de la sociedad civil representativa de la sociedad peruana residente en la jurisdicción de la oficina consular. El objetivo de dichos Consejos de Consulta, fue crear un espacio de diálogo y cooperación entre la sociedad civil y el servicio consular, así como el fortalecimiento de las acciones de los consulados”* ([www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)) en (Maldonado Ulloa, s/d)

En lo que constituyó un tercer momento dentro de las etapas de formulación de políticas migratorias peruanas, a partir del año 2005, el Estado peruano muestra su interés en generar mayores vínculos con sus compatriotas fuera del país, a través de siete lineamientos establecidos en su política migratoria.

Dichos lineamientos son: 1) Política de Reforma y Mejora de los Servicios Consulares, 2) Política de Protección Legal, 3) Política de Asistencia Humanitaria, 4) Política de Apoyo a la Inserción Productiva, Legal y Respetuosa de los Derechos Humanos de los Peruanos en las Sociedades de Recepción 5) Política de Promoción del Vínculo Cultural y Nacional, 6) Política de Vinculación de los Peruanos con el Perú desde una perspectiva Productiva, y 7) Política de Promoción del Ejercicio de la Ciudadanía y la Participación Democrática de los Peruanos en el Exterior. (Presidencia de la República del Perú, 2011), principios y lineamientos, *“con los cuales se intenta fortalecer la asistencia a los peruanos en el exterior a partir de políticas de apoyo y protección consular, programas de asistencia humanitaria, así como programas de promoción cultural, productiva y política”* (Araujo & Eguiguren, 2009).

Por otra parte, en el año 2005 el Estado Peruano formuló la Ley Nro. 28182 o Ley de Incentivos Migratorios, con el afán de favorecer el retorno, por medio del cual se procura aprovechar de mejor manera los recursos que ese país recibe en calidad de remesas de los peruanos residentes en otras latitudes, estipulando así una política migratoria dirigida al retorno de los migrantes peruanos al país.

Se aprecia que la política migratoria, en el caso del Perú, procura reconocer y fortalecer sus lazos con sus ciudadanos, repartidos a nivel mundial, mediante un enfoque de vínculo. Por ello el Estado peruano planteó normas y políticas destinadas a cumplir dicho objetivo. En tal sentido, los vínculos con la diáspora están orientados por

los lineamientos del programa “Quinto Suyo” (Maldonado Ulloa, s/d) cuyo objetivo principal es prestar servicios y dar facilidades a los peruanos residentes en el exterior, así como el coadyuvar a su beneficio y el de sus familias.

Además de aquello y debido a la trascendencia alcanzada por las remesas enviadas por los migrantes, durante los últimos años en la región, Perú generó el programa “Quinto Suyo”, cuyo enfoque teórico mira al fenómeno migratorio como un tema de desarrollo. Éste es un concepto ampliamente impulsado a través de la academia, la cooperación internacional y las asociaciones de migrantes; pues, según lo sostiene Vono de Vilhena (2006:71), dicha visión “desarrollista”, está claramente definida, en el objetivo del programa “Canalizar esfuerzos para el desarrollo” (Maldonado Ulloa, s/d)

El programa “Quinto Suyo”, además de canalizar los recursos económicos (remesas) enviadas por los migrantes desde el exterior, intenta canalizar la inversión de los mismos en proyectos específicos que buscan mejorar las condiciones de vida de los migrantes peruanos y de sus familias, así como el coadyuvar al desarrollo del país, a través de la generación de emprendimientos e inversión productiva. El programa en mención cuenta con los siguientes proyectos: “Ahorro para mi vivienda” y “Solidaridad para mi provincia” con los cuales, a decir de Maldonado Ulloa (s/d) *“se busca alcanzar los fondos de las remesas para fines individuales y colectivos”*.

Se aprecia así que la política migratoria peruana, durante la última década demuestra el fortalecimiento de su direccionamiento hacia el desarrollo y el otorgamiento de mayores derechos a los peruanos residentes en otros países. Adicionalmente, dicho programa procura resguardar la obtención de recursos (remesas) con el fin de reinvertirlos en aras del “desarrollo” de dicho Estado.

Por otra parte, las políticas migratorias del Perú, al tiempo de procurar beneficiar al grueso de la población peruana en movilidad en los diversos países a nivel mundial, deja a un lado la creación de derechos y garantías que limiten o impidan la diáspora de los ciudadanos peruanos al exterior, así como el otorgamiento de derechos a los extranjeros en movilidad en señalado país.

Por esa misma línea, vemos en Perú, que la no gratuidad de derechos humanos como el derecho a la salud, a la educación o a la seguridad social, obligan a varios

compatriotas peruanos a emigrar a varios destinos, entre estos Ecuador, en cuyo territorio, dichos derechos son gratuitos y su aplicación no hace miramientos de personas “legales y/o ilegales”, según lo señalado en el artículo 40 de la Norma Suprema ecuatoriana. Hay que aclarar además que varias normas peruanas señalan que dichos derechos (salud y educación) son gratuitos y universales, más en la práctica diaria y en su aplicación, dichas normas no se cumplen ni para sus compatriotas, menos aún para las personas en movilidad humana residentes en Perú.

En tal sentido, como derecho brindado a los extranjeros, son decidoras las expresiones dadas por un migrante peruano radicado en Ecuador quien entre otras cosas señala: “(...) *admiro que en Ecuador han sido gratis las operaciones hasta para los peruanos! Aquí mucha gente se operó de lo que vino enfermo de Perú, porque no podían operarse allá. Aquí no les cobraron un solo dólar, en ese tiempo las operaciones en el Perú costaban como 2000 soles (...)*” relato tomado por Joaquín Estrella en (Ramírez, 2013).

Por ello, en materia de derechos y garantías dirigidas a las personas en movilidad en Perú, no existen avances significativos, pues durante el periodo de estudio la norma constitucional peruana actualmente en vigencia, no otorga ni reconoce ningún tipo de derecho a las personas migrantes de otros países. A éstos los mira como extranjeros, según su artículo 2- salvo los contemplados en las Leyes de Extranjería; esto es la Ley número 7744 que data del año 1931, la Ley N° 9148, así como la norma del año 1991, promulgada mediante Decreto Legislativo número 703, y su reforma establecida el 25 de junio de 2008, mediante Decreto Legislativo número 1043. Estas normas, en el caso peruano mantienen vigente la visión de seguridad nacional, al que obedece el texto constitucionales de dicha nación, así como también la Ley número 29942 del 23 de noviembre del 2012<sup>91</sup>(Congreso de la República del Perú, 2012).

En tal sentido se acota que a mediados del 2011, mediante Decreto Supremo Nro. 067-2011, el Gobierno Peruano crea la “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria<sup>92</sup>”, cuyo objetivo principal -según lo señala el Artículo 1 de dicha

---

<sup>91</sup> Norma que “autoriza” la aplicación de reciprocidad en el Perú, del Acuerdo Bilateral en materia de Salud, suscrito entre Ecuador y Perú.

<sup>92</sup> Comisión Multisectorial Permanente

norma- es: “*Coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral de la migración*” (Presidencia de la República del Perú, 2011). En este documento, se observa como en la actualidad el tema de tránsito de personas se lo sigue viendo desde el ámbito de la seguridad, al diferenciarse en su artículo 6 literal f, entre ciudadanos y extranjeros pues entre una de las funciones de dicha Mesa se encuentra el “Promover la formulación de acciones y estrategias a favor de la migración regular” (Presidencia de la República del Perú, 2011).

Cómo se puede observar, en Perú continúa vigente la visión de “ciudadanos y extranjeros” así como de “regulares e irregulares”; por tanto, el enfoque de seguridad permanece allí hasta nuestros días. Así también, en dicho decreto persiste la continuidad del enfoque de migración-desarrollo debido al gran énfasis que pone este documento en las políticas de vínculo.

En síntesis, en el caso peruano hay una serie de políticas que procuran ampliar los derechos y las relaciones con su diáspora. Sin embargo, las señaladas políticas se encuentran dirigidas al reconocimiento y solución de varias áreas, especialmente en lo que corresponde a derechos políticos, así como a derechos laborales para sus compatriotas en el exterior. Mientras tanto, en lo que a otorgamiento de derechos humanos se refiere, tanto a sus ciudadanos como a los extranjeros residentes en Perú, el tema es distinto en virtud del enfoque de seguridad nacional con corte neoliberal al que obedece su formulación. Éste se mantiene aún vigente y fue profundizado a través de la norma constitucional promulgada en 1993, cuyo corpus normativo está vigente hasta la presente fecha.

#### **4.3. Políticas migratorias bilaterales entre Ecuador y Perú 1993-2012.**

Históricamente Ecuador y Perú, debido a su cercanía geográfica y cultural han poseído una amplia tradición de cooperación y hermandad en lo que a relaciones bilaterales se refiere, por ello (pese al conflicto bélico-fronterizo desarrollado durante el siglo XX), observamos que desde el inicio de sus relaciones diplomáticas en 1822<sup>93</sup>, hasta diciembre del año 2013, ambas naciones han suscrito 537 Instrumentos

---

<sup>93</sup> Año en que se suscribió el “Tratado de Unión Liga, y Confederación Perpetua”

Bilaterales, entre los que encontramos: Convenios, Tratados, Memorandos de Entendimiento, documentos de carácter histórico (actas, comunicados conjuntos y otros).

De esta cantidad de instrumentos internacionales, 532 documentos fueron suscritos hasta diciembre de 2012.

Entre estos, observamos que el primer instrumento bilateral que abordó el tema de “tránsito de personas” fue: “el Convenio para el Tránsito de Personas en la zona Fronteriza Ecuatoriano Peruana” suscrito el 5 de julio de 1971, y ratificado el 17 de diciembre del mismo año (actualmente ya no está vigente); su reglamento se firmó el 3 de noviembre de 1972, y se lo ratificó en 1973<sup>94</sup>; dicha suscripción coincidió con la aprobación de la Ley de Extranjería del Ecuador.

En dicha época se firmó además, el “Protocolo modificatorio del Convenio para el Tránsito de Personas de la Zona Fronteriza” firmado el 03 de noviembre de 1972 y ratificado el 15 de noviembre del mismo año; este documento se encuentra vigente hasta la actualidad.

Por otra parte, si se considera que de los 537 instrumentos suscritos entre Ecuador y Perú, 407 fueron rubricados durante el periodo 1993-2013 y que de estos, 387 fueron firmados a partir del año 1998, se aprecia que la mayor cantidad de instrumentos bilaterales entre ambos Estados fueron suscritos en las últimas tres décadas, lo cual demuestra que si bien existen convenios desde el año 1822, la mayoría de ellos se establecen con posterioridad a la firma de la Paz, entre ambas naciones.

Mas al realizar un análisis minucioso del tema de movilidad en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú, se determina que durante el periodo de estudio existen tres etapas. Cada una ellas incidieron directamente en la visión planteada sobre los instrumentos bilaterales así como en los derechos destinados a los seres humanos en movilidad de ambas naciones.

---

<sup>94</sup> Todos los datos de este capítulo relacionados a la suscripción de instrumentos internacionales entre Ecuador y Perú, fueron consultados en el Sistema de Tratados Internacionales del MREMH, así como en la Dirección de Instrumentos Internacionales de Cancillería Ecuatoriana.

Así encontramos que desde 1993 hasta aproximadamente el 2002, el foco de preocupación que copó el interés de los instrumentos bilaterales entre Ecuador y Perú, fue la seguridad y la “Guerra”, preocupación vigente –con mayor peso- hasta el mes de octubre del año 1998<sup>95</sup>, en cuyo período se puso fin al conflicto bélico entre ambos Estados. Dicha preocupación influyó en las relaciones bilaterales, al observarse la movilidad desde una perspectiva de seguridad, planteando por lo tanto parámetros de control y exclusión. Tal conducta se aprecia en los temas que abrigaban las relaciones bilaterales entre ambos Estados en aquella época, los cuales contenían una fuerte carga de seguridad.

Con posterioridad al 26 de octubre de 1998, debido a que: *“Luego de concluido el conflicto y aún antes de suscritos los acuerdos de paz, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas ya habían puesto en práctica una intensa tarea de levantamiento de minas antipersonales en ciertos sectores fronterizos con el Perú”* (Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y Fundación Dr. Cristóbal Hurtado, 2001: V), el tema principal, que rodeó las relaciones bilateral entre Ecuador y Perú, fue la paz y el desarme, lo cual se observa en instrumentos bilaterales que tratan sobre el desminado. Esta preocupación estuvo vigente en varias actas y reuniones, con el fin de plantar hitos definitivos en la frontera al tiempo de fortalecer las relaciones bilaterales destinadas a la obtención de una paz duradera.

A partir del mes de mayo del año 1999, se instaló el último hito que divide la frontera ecuatoriano–peruana realizándose la histórica “Ceremonia de Cahuide” en la cual los presidentes de ambas naciones suscribieron diversos instrumentos y pusieron en marcha otros convenios suscritos en Brasilia.

Se firmó también el Contrato de Transferencia de Propiedad Privada a Título Gratuito que Otorga la República del Perú a favor del Gobierno del Ecuador, es decir, un terreno de un kilómetro cuadrado en la zona denominada Tiwinza. Esta "Escritura" se constituyó en uno de varios documentos históricos existentes en señalado periodo.

---

<sup>95</sup> Es importante destacar además que desde 1993 hasta el año 1998, existen apenas 19 Instrumentos bilaterales suscritos.

Colateralmente a esta inquietud, se retomaron los primeros intentos de inclusión en las relaciones bilaterales, de instrumentos destinados al tránsito de personas (como mecanismo de apoyo a potenciar una visión de paz). Por ejemplo, a finales de 1988 se suscribió: el “Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”; sus anexos, así como el convenio entre Ecuador y Perú sobre “Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves” 26/10/1998 y su respectivo reglamento. Se debe también mencionar el “Tratado de Comercio y Navegación entre los Gobiernos de la República del Ecuador y la República del Perú”, suscrito en Brasilia. Estos instrumentos se encuentran actualmente vigentes.

Adicionalmente, el “Documento de Inclusión Bajo el Régimen de Transito Transfronterizo de Personas a las Provincias de Morona, Pastaza, Orellana, Sucumbíos, Napo y Azuay en el Ecuador; y los Departamentos de Amazonas, Loreto y Lambayeque en Perú”, el “Convenio sobre Facilidades Especiales de Transito para el Personal de los Proyectos Binacionales del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza”, del 16 del 12 de 1999, así como el “Acuerdo vigente sobre Definición de Puntos de Interconexión Fronteriza de Cuatro de los Ejes Viales de Integración” que forman parte del “Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza y Desarrollo”, de 26-10-98 (suscritos mediante Notas Reversales<sup>96</sup>), en cuyos textos Se halla la inclusión en la agenda bilateral de temas fronterizos de tránsito y movilidad, así como también la creación de varios pasos fronterizos tanto desde Ecuador, como desde Perú.

En lo referente al tema de seguridad se encuentra el “Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Ecuatoriano Peruana sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad” (suscrito mediante Notas Reversales), documento elaborado por la comisión destinada a dicho fin. Además de dichos instrumentos, en 1999, se firma el “Convenio sobre Transferencia de Personas Condenadas entre la República del Ecuador y la República del Perú” (Transferencia de Prisioneros), que fue ratificado el año 2000 y que actualmente está vigente. Todos éstos demuestran la preocupación latente sobre la seguridad y la guerra, interiorizada en los imaginarios de ambas naciones.

---

<sup>96</sup> Es decir mediante el intercambio de documentos formales entre ambos estados, los mismos que generan efectos jurídicos a las partes.

Como se observa, el tema central que envuelve la política bilateral en el señalado período, fue cerrar definitivamente el conflicto bélico así como dar paso a un proceso de paz duradera.

En una segunda etapa, se nota que los temas que ocupan la preocupación mutua en los acuerdos suscritos (de finales del año 1999, hasta el año 2006) fueron, sobre todo, el fortalecimiento de las relaciones comerciales, especialmente el tránsito de productos así como los acuerdos que premien la inversión privada.

Dicha preocupación está presente por ejemplo, en el “Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito el 07 del 4 de 1999, el mismo que fue ratificado en diciembre de ese año. Así también, el “Instrumento de Ejecución del Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre Ecuador y Perú”, del 11- 08- 1999, ratificado la misma fecha.

De forma similar, entre otros documentos se enumera, las “XI Actas de las Reuniones de Instalación del Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú”<sup>97</sup>; así como el “Convenio de Apoyo Interinstitucional entre el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador”, el “Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada”, la “Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Proinversión”, la “Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones – Corpei”, del 02 /02/ 2004, actualmente vigente; y el “Acta de la reunión Perú-Ecuador, sobre Cooperación Técnico-Jurídica e Intercambio de Información en materia de Inteligencia Financiera” firmado entre ambos países del 17/10/2003, actualmente vigente.

En esa misma materia, se menciona la “Declaración Presidencial Conjunta” y el “Relanzamiento del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador”, del 07/11/2003, así como el “Acta del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú”.

---

<sup>97</sup>(del 29 del 01 del 2002; 07 del 08 Del 2002, de Lima, 30 de Junio de 2003, del 30 del 06 de 2003, Del 28 Del 01 Del 2004, y Del 04 Del 08 Del 2004)

Encontramos también, el Acuerdo de Cooperación Aduanera entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno del Perú, así como el Acta de la Primera Reunión del Comité Técnico Binacional de Facilitación del Comercio Ecuador/Perú del 7 de octubre de 1999, y el Acta de Jumandy del 13 de abril del 2001; o, el Acuerdo Complementario al "Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú" para la Cooperación Interinstitucional entre el Consejo Nacional de Zonas Francas del Ecuador -Conazofra- y la Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo -Conafran- del Perú del 18 de junio del 2001, actualmente vigentes.

Como observamos, si bien es cierto, señalado periodo tiende a beneficiar el tránsito comercial entre ambas naciones, sin embargo se debe entender que durante dicho espacio, se observa (en forma incipiente), el interés referente a la implementación de temas que premien la movilidad de personas. Así, en dicha área encontramos el documento, Nota No. 14585/Gm/Dgaf, de 8 de marzo de 2004, dirigida por el Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Francisco Proaño al Ministro Relaciones Exteriores del Perú, Embajador Allan Wagner, proponiendo el Intercambio Notas para poner en vigencia Reglamento del Comité Binacional para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas en la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, así como la Respuesta Peruana Nota No. Re (Gab) 6/16, de 8 de Marzo de 2003 dirigida por el Embajador Allan Wagner, Ministro aNina Pacari, Ministra de Relaciones Exteriores del Ecuador, del 08 del 03 del 2003.

Por esta misma línea de preocupación, encontramos el Acta de la Reunión de Trabajo del Comité Binacional para la Promoción y Protección de los derechos de las personas en la Región Fronteriza Peruano-Ecuatoriana del 27 de febrero del 2003, y el Acta del Segundo Seminario Taller Binacional de la fase Preparatoria del Programa de Capacitación y Difusión sobre el Contenido y Alcance del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, con énfasis en el Convenio de Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves y sus Reglamentos del 19 del 03 del 2004.

Sin embargo, de lo analizado se observa que la visión principal de dichos años fue lo comercial y la cooperación en materia financiera. Siguió latente la visión de seguridad, así se lo constata, entre otros elementos, en el “Documento para Aprobación del Estatuto del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo entre Ecuador y Perú” del 21/03/2000 y en las “XIV Actas de las Reuniones del Directorio del Fondo Binacional Para la Paz y el Desarrollo” (Acta de Tumbes) del 08 de agosto de 2002 así como del 06 del 07 de 2004, en el “Acuerdo Mediante Notas Reversales”, del 29/09/2000, en el “Convenio Adicional de Cooperación entre la Policía Nacional del Ecuador y la Policía Nacional del Perú” del 16/10/2001, y el “Acuerdo Especifico Ecuatoriano Peruano Sobre Transito Transfronterizo de Aeronaves”, del 18 del 01 del 2001; así como en el “Tratado de Extradición entre la República del Ecuador y la República del Perú” del 04/04/2011.

Finalmente, en una tercera etapa dentro de las relaciones de vecindad y hermandad ecuatoriano-peruanas, a finales de 2006, se generó un nuevo momento dentro del tema migratorio en las relaciones bilaterales entre estos países.

En este período se pudiese afirmar, que sin descuidar los temas comerciales y fronterizos (de tránsito de personas, vehículos y mercadería) se da mayor atención a los temas relacionados con el otorgamiento de derechos a las personas en movilidad. Este elemento se observa a través de la suscripción de varios acuerdos entre ambas naciones, entre cuyos tópicos se destacan la seguridad social, la salud, la regularización de personas y la educación.

En esta etapa de las relaciones bilaterales ecuatoriano-peruanas y con el fin de reconocer derechos a las personas en movilidad, ambas naciones suscriben la carta de intención entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú y el Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador, el 27 de enero de 2006, así como el “Acuerdo para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de Nacionales del Ecuador y del Perú” en la región de integración fronteriza ampliada, del 22/12/2006, ratificado el 20/02/2007. Se menciona además, el “Instrumento de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo” de la región fronteriza, creado mediante el “Acuerdo Amplio ecuatoriano-peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”,

suscrito el 01/06/2007 y ratificado el 03/10/2008, documentos que actualmente gozan de plena vigencia.

La “Carta de Intención entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Perú y el Ministerio de Trabajo y Empleo del Ecuador”, del 01/06/2007, ratificada la misma fecha; el “Acuerdo Ampliatorio para Regularizar la Situación Laboral y Migratoria de nacionales del Ecuador y del Perú en la Región de Integración Fronteriza Ampliada”, suscrito 18/02/ 2008 y ratificado el 14/10/2013, aún vigente, son otros de los avances en materia laboral dentro del tema movilidad en el tercer periodo en la política migratoria del Ecuador y del Perú.

Así también, se menciona el “Memorándum de Cooperación en Materia Laboral y Social” suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Empleo de la República del Ecuador y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la República del Perú, suscrito y ratificado el 10/04/2008, y el “Intercambio de Notas Revérsales” que formaliza el “Acuerdo sobre la Construcción, Equipamiento, Mantenimiento y Administración de Centros Binacionales de Atención Fronteriza” (CEBAF), localizados en cada uno de los ejes viales binacionales. Este acuerdo fue suscrito y ratificado el 13/06/2008.

Sobre los denominados CEBAFs<sup>98</sup>, su instrumento general de constitución fue el “Acuerdo Marco Sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera Terrestre entre el Ecuador y el Perú”, signado el 18/06/2001 y constituye otro avance en materia de movilidad pues su discusión se desarrolló a partir del año 2000, encontrándose actualmente ya en funcionamiento.

Dicha política binacional (creación del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) tiene como objetivo principal el facilitar el tránsito o movilidad de seres humanos y el de mercancías entre los dos países vecinos. Para dicho fin, Ecuador cuenta con una infraestructura moderna a través de la que se espera que dicha iniciativa coadyuve en la parte administrativa a facilitar la migración binacional y el intercambio entre ambas naciones, pues:

---

<sup>98</sup> Centros de Atención Fronteriza Binacional.

*“El Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF)<sup>99</sup> de Ecuador tiene su estructura lista para entrar en funcionamiento en cualquier momento. Su objetivo es atender a plenitud el paso de frontera ya que es indispensable para un fluido intercambio de personas y cargas. La obra permite la reducción de costos para ambos países y un gran aporte al desarrollo de la zona fronteriza. La ejecución del proyecto se enmarca en la necesidad de implementar la Decisión N° 399 de la Comunidad Andina, donde establece la conveniencia del funcionamiento del CEBAF para facilitar el transporte internacional por carretera en la Subregión Andina, el mismo que debe funcionar en las fronteras de los ejes viales definidos, ámbito donde se realizan los intercambios comerciales de mercancías y carga, así como de pasajeros, los que requieren de un control integrado”<sup>100</sup>(GAD Huaquillas, 2013).*

Dentro de dicho tercer y último periodo, en lo relativo al tema de este análisis, a nivel bilateral se encuentra que –según el criterio del autor- se trata del avance de mayor relevancia referente a las políticas dirigidas a la movilidad humana, esto es: la suscripción del “Estatuto Migratorio Permanente entre Ecuador y Perú”, cuyos objetivos primordiales son beneficiar el tránsito de personas entre ambas naciones y otorgar ventajas para la circulación de la movilidad en materia laboral.

El señalado “Estatuto Migratorio Ecuatoriano Peruano” del año 2008, así como la “Adenda de Enmiendas de dicho Estatuto Migratorio permanente Ecuatoriano – Peruano”, son instrumentos que se establecieron e implementaron dentro del marco de una visión de derechos humanos, con fecha 16/ 09/2009, ratificados el 10/12/2010.

En tal sentido, la importancia del Estatuto Migratorio entre Ecuador y Perú del año 2008, radica, a decir de Xavier Muñoz (2014), en que dicho acuerdo binacional,

*“Es más amplio que anteriores documentos suscritos entre ambas naciones en materia migratoria, al cubrir temas como la regularización laboral, así también su objetivo primordial es proteger la dignidad de las personas migrantes a través de la posibilidad de obtener visas de trabajo a un costo preferencial y la eliminación de multas por exceso de permanencia; partiendo de su enfoque el cual es la no criminalización de la migración irregular” (Muñoz, Xavier, 2014: en entrevista).*

---

<sup>99</sup> Esta importante obra financiada por la Unión Europea con una inversión de \$ 5'.081.292 y por el Estado Ecuatoriano-Peruano con una inversión de \$ 7'.274.634.

<sup>100</sup>La ubicación de este CEBAF permitirá la mejor intercomunicación entre Perú-Ecuador en el denominado Eje Vial No. 01 del Plan Binacional en la zona del futuro nuevo Puente Aguas Verdes - Huaquillas en la frontera.

Así entendido, dicho instrumento constituye sin lugar a dudas uno de los mayores intentos para consolidar la integración latinoamericana a partir de la movilidad humana.

Otra de las características a destacar, del señalado instrumento, es que a diferencia de los anteriores acuerdos suscritos con Perú, -los mismos eran de carácter fronterizo o interinstitucionales- el Estatuto Migratorio es de carácter intergubernamental, lo cual implica el compromiso inter e intra-gubernamental a fin de alcanzar sus objetivos; entre estos, 1) Estudiar y generar ventajas para la migración que no requiere visa entre ambas naciones (migración por turismo, tránsito u otros); y 2) Revisar y regular la migración que requiere visa durante 3 meses (migración laboral).

Por tanto, dicho documento faculta la posibilidad de brindar facilidades a los ciudadanos de ambas naciones en movilidad. Entre dichas facilidades, se encuentran la disminución significativa de los costos de las Visas (XII-6), documento requerido, por ejemplo, en el caso de migración laboral. Este valor, en el caso ecuatoriano, para las personas de nacionalidad peruana, es de aproximadamente dos (2) dólares.

En tal sentido son notorias las ventajas a las personas en movilidad que trae este instrumento bilateral en materia de derechos. Sin embargo, su implementación ha tenido varios contratiempos. Por ejemplo, Carlos Fernández, gerente del área legal de la consultora PWC, compañía radicada en Perú, sostiene que existen actualmente (desde la parte peruana) falencias debido a trámites burocráticos que perjudican la aplicación del Convenio Bilateral “Estatuto Migratorio”. En tal virtud, según él, “se están perdiendo oportunidades de retener talento humano por trabas burocráticas. *“El problema es que aún no se ha definido una política migratoria de Estado”*”, sostiene el citado autor (Diario Gestión, 2013).

Por ello, durante la última reunión Binacional, realizada en Huaquillas el 8 de noviembre del 2013, se abordó -entre otros temas- la Evaluación del “Estatuto Migratorio Permanente Ecuador-Perú”, recibíendose la Información -de la delegación peruana- sobre el otorgamiento automático de permanencia de 180 días a los ciudadanos ecuatorianos y la exoneración de multas para ciudadanos ecuatorianos por exceso de permanencia. Así, se llegó a varios compromisos; entre estos, el *“Perú se comprometió a emprender una campaña de mayor difusión del Estatuto Migratorio Permanente*

*Ecuatoriano–Peruano, para su efectiva aplicación en beneficio de los ciudadanos ecuatorianos.*” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013).

En tal sentido, se considera necesario y posible que, a través de dicho instrumento, ambas naciones alcancen objetivos estratégicos señalados en acuerdos internacionales sobre la materia, en las normas constitucionales, especialmente en la del Ecuador, así como en las metas planteadas en los Planes Binacionales y fronterizos, pues: *“Si bien, anteriormente se pensaba en la protección de los nacionales, el paso de los años permite equiparar los desarrollos y emprender acciones conjuntas; actualmente se plantea la necesidad de desarrollo conjunto”* (Muñoz, Xavier, 2014: en entrevista).

Como se observa, la principal preocupación durante ésta tercera etapa de las políticas bilaterales, son los derechos otorgados a la movilidad entre ciudadanos de ambos estados, incluyendo temas específicos como es el otorgamiento de facilidades a los trabajadores. Sin embargo, existen varios instrumentos destinados a temas de seguridad como el “Acta de Entendimiento No. 5” que suscriben los Comandantes de las Unidades de Desminado Humanitario de los Ejércitos del Perú y el Ecuador, para la realización de operaciones de desminado humanitario en la frontera común; esta acta fue suscrita y ratificada el 06/07/2007. Así como también, el “Acta de la III Reunión de Autoridades Nacionales de Acción contra las Minas Antipersonal del Ecuador (Cendesmi) y del Perú (Contraminas)”, suscrita 10/03/2009 y ratificada la misma fecha.

En síntesis, los enfoques de las políticas destinadas a movilidad humana, dentro de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú fueron el resultado de la realidad histórica, político-jurídico y social durante el periodo de tiempo en las que se han desarrollado. En tal sentido, como se ha analizado, durante la década de los noventa la principal preocupación dentro de la agenda bilateral general (no solo la migratoria) del Ecuador y Perú, fue la seguridad. Esto se entiende perfectamente pues durante aquellos años se produjo el escalamiento del conflicto bélico hasta convertirse en contienda armada el año 1995. El escalamiento del conflicto concluyó con la firma del

denominado “Tratado de Itamaraty<sup>101</sup>”, problema que se cerró definitivamente en octubre de 1998 (De.Perú.com, 1995).

Por esta razón, el tema de seguridad permaneció vigente en forma constante hasta inicios del siglo XXI, e incluso ha dejado secuelas hasta la actualidad en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, se encuentran aún vigentes y en ejecución, planes y programas sobre desminado de las zonas fronterizas.

Por otra parte, de los estudios realizados se confirma que con posterioridad al año 2007 los temas que ocupan la agenda migratoria binacional se encuentran marcados por la necesidad del reconocimiento mutuo de derechos a los seres humanos en movilidad, ya no sólo en las zonas de frontera de Ecuador y Perú. De aquí que se entiende el planteamiento del acuerdo intergubernamental “Estatuto Migratorio”.

Pese a lo señalado, al interior del país vecino, la implementación de los acuerdos y convenios bilaterales suscritos entre ambas naciones se dificulta debido a temas normativos y operativos. Entre éstos, el desconocimiento del alcance de los mismos, lo cual dificulta la implementación de los convenios suscritos, perjudicando a los extranjeros que habitan, transitan o permanecen en el Perú en calidad de turistas, estudiantes u otras categorías migratorias.

Dicha dificultad se ve reflejada en la práctica (a modo de ejemplo), en el hecho de que para aplicar efectivamente el “Convenio de Salud” suscrito entre Ecuador y Perú, y con el fin de otorgar las mismas garantías (inclusive preferentes en relación a otras personas migrantes del resto del mundo) que brinda Ecuador a las personas en movilidad de la parte peruana, el gobierno peruano tuvo que aprobar una ley que le permita otorgar derechos a los ecuatorianos. Es decir, normar mediante leyes inferiores la reciprocidad establecida como norma de derecho internacional, la cual está imposibilitada para el caso peruano por su marco constitucional y/o legal.

---

<sup>101</sup>El 17 de febrero de 1995, se firmó la "Declaración de Paz de Itamaraty" en Brasil, un instrumento que constituía el inicio del fin del conflicto entre el Perú y Ecuador

#### 4.4. Conclusiones

Como se ha anotado, en el caso ecuatoriano, la política migratoria se desarrolla en dos vías; primero, en la generación de derechos a su diáspora, cuyo tema ha sido profundizado a partir del año 2006, a través de Políticas, Planes, Programas y Proyectos, cuyo objetivo primordial ha sido el mantener contacto con la denominada “quinta región” y fortalecer los lazos a través del otorgamiento de garantías a favor de los ecuatorianos migrantes y a sus familiares.

Dicha visión obedece a que con posterioridad a la publicación de la nueva norma constitucional, se replanteó el ciclo de las políticas (entre estas, las destinadas a movilidad humana), incluyendo en su formulación y como ejes transversales, la supremacía y el respeto a los derechos humanos<sup>102</sup>, la no discriminación y la inclusión social a través del denominado enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y el enfoque de movilidad humana. Es decir, haciendo transversal la importancia de este segmento social, en la formulación de políticas públicas.

En este mismo tema, en el caso peruano, hay una actividad similar a través de programas como “Quinto Suyo” cuyos objetivos plantean el constante contacto con los ciudadanos peruanos radicados en otras latitudes a nivel mundial, así como a través de la reforma institucional que permite mantener el contacto de los migrantes con sus familias, profundizando la generación de vínculos con el Estado peruano.

Observamos también, que para el caso peruano, las normas inferiores a la constitucional, haciendo eco de la norma suprema, mantienen sobre el tema de los “extranjeros” una política restrictiva, la misma que plantea un tipo de migración selectiva; es decir, la de permitir el ingreso y permanencia en el país tan sólo a los extranjeros que “aporten al desarrollo de su país” (migración regular). En tal sentido, la

---

<sup>102</sup> Los artículos 1, 11, 75, 425, 426 y otros de la Constitución Ecuatoriana del 2008 señalan la supremacía de los Derechos Humanos esto es: de aquellas normas que contengan derechos más favorables a los seres humanos, indicando entre otras cosas que: “la Constitución y los Tratados Internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación ante toda autoridad pública o privada” por tanto premia la progresividad de las normas que más favorezcan a los seres humanos incluso sobre normas de carácter orgánico u otras de los poderes públicos que los violasen o la in-apliquen de ser el caso.

política migratoria, no otorga derechos a los extranjeros que ingresen en su territorio, sino únicamente aquellos permitidos por la ley. No obstante, ésta obedece a la visión de seguridad planteada por la norma suprema, cuyos documentos recogen la visión Constitucional, de conformidad al contexto temporal al que pertenecen.

Por otra parte, en el ámbito institucional del Ecuador, se advierte una amplia modificación, pues a partir del 2008, se crea nuevas funciones y organismos, tal como son: la Función de Transparencia y Control Social, la Función Electoral y la Corte Constitucional, entre otras. Éstas transformaron el orgánico estructural del Estado. Así, uno de los cambios institucionales de mayor importancia corresponde a la creación de la Secretaría Nacional de Planificación, institución mediante la cual se empieza a devolver presencia al Estado.

En materia de movilidad humana, se destaca la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (actualmente fue subsumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), dicho Viceministerio constituye otro cambio institucional de gran importancia. Así también, es relevante la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior; lo cual cambia el tratamiento de los puntos fronterizos de ingreso y salida de las personas en movilidad, a través de la inclusión de personal civil. Se abandona así la visión policial (de seguridad) vigente hasta años anteriores. Se debe también mencionar la creación del Ministerio Coordinador de seguridad.

Todas estas trabajan en forma coordinada en aras de generar políticas migratorias. Además, en el orgánico estructural del Estado ecuatoriano destaca la erección del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, institución cuya competencia es evaluar los resultados de la política pública ecuatoriana en esta materia. Es a esta área a la que pertenece el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Viceministerio de Movilidad Humana. Con dicho cambio, el Estado procura trabajar en forma coordinada en aras de desarrollar políticas integrales a favor de los seres humanos en movilidad.

En el caso del Perú, también se encuentra que a partir del año 2000, hay cambios en lo institucional. Sin embargo, los mismos parecen insuficientes para enfrentar el

tema de movilidad en forma integral, lo cual se puede apreciar en virtud de que a diferencia de lo que sucede en Ecuador (cuya característica actual es la de estado receptor de personas en movilidad), dicho Estado continúa con una tendencia de expulsión de ciudadanos, probablemente debido a que la señalada institucionalidad interna del Perú no abastece las demandas de sus ciudadanos en movilidad, ni tampoco de los extranjeros dentro de sus fronteras.

Sin embargo, Perú ha procurado también generar derechos a sus nacionales en el exterior, los mismos que han sido dirigidos a través de la formulación del ya mencionado programa “Quinto Suyo”, el cual parte de la premisa de generar vínculos entre la diáspora con sus familiares en dicho país. Pero aquí cabe mencionar que dicho derecho se encuentra, en el caso ecuatoriano, elevado a nivel constitucional, lo que genera la necesidad de profundizar dicho derecho en normas y políticas de carácter inferiores o derivadas de la Constitución, así como de armonizarlas con la realidad del ser humano en movilidad.

Como hemos observado entre Ecuador y Perú, uno de los elementos característicos de la formulación de políticas migratorias de la última década, ha sido el reconocer derechos a los ciudadanos que formaron parte del éxodo masivo generado en décadas pasadas. Por ello, dichos estados y gobiernos, especialmente Ecuador, han planteado políticas tales como la del retorno. Este último Estado, durante los últimos años ha recibido a muchos migrantes que retornan en forma voluntaria y/o forzada.

Además de aquello, en estos últimos años Ecuador se ha convertido en un Estado de “destino”, o receptor de personas en movilidad humana (mayoritariamente en búsqueda de refugio) especialmente desde Colombia y otros países -entre dichos flujos migratorios, hay también hermanos peruanos-. Éstos últimos ingresan al país en busca de trabajar para ahorrar dinero, mejorar sus condiciones de vida y retornar a su país (migraciones circulares).

Se puede determinar que las políticas bilaterales han sido incididas por los marcos constitucionales y la realidad internacional en ambos estados. Por tanto, dichas políticas responden a la realidad económica, política y social de Ecuador y Perú. Así se observa plasmada -durante la década de los noventa hasta inicios del siglo XXI- la

visión de seguridad impregnada y desarrollada en instrumentos internacionales de aquel período. Posteriormente, en una segunda etapa de las relaciones bilaterales; durante el primer lustro del siglo XXI, el principal interés está centrado en temas comerciales (visión desarrollista), aunque ya emerge una incipiente preocupación por el desarrollo de derechos para las personas en movilidad. Este enfoque es desarrollado a partir del año 2006 hasta nuestros días en las políticas bilaterales de ambos países. En tal sentido, se concluye que las políticas bilaterales reproducen los enfoques de formulación de políticas unilaterales, observados en Ecuador. Probablemente, esto es debido a que este país ha sido el que mayoritariamente ha empujado el desarrollo de relaciones bilaterales, especialmente la última década.

## **Capítulo V**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

A lo largo de estas páginas, se ha intentado rastrear cómo los dos países andinos han puesto en práctica políticas y programas en materia migratoria, teniendo como referente sus marcos constitucionales respectivos.

En el caso ecuatoriano y peruano, las Constituciones han aportado elementos importantes al debate y a la determinación de derechos, obligaciones generales y políticas migratorias.

Por un lado, en primer lugar llama la atención que Ecuador, pese a no tener una Ley de Migración acoplada a la realidad actual, mediante la Constitución ha planteado y desarrollado muchas políticas, planes y/o programas. Estas normas están enfocadas principalmente en el desarrollo de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, así como de los inmigrantes que ingresan al país. En consecuencia, las políticas de movilidad humana en Ecuador, responden a una visión con énfasis en los derechos de las personas en movilidad.

Es por ello, que en lo referente a la recepción de ciudadanos extranjeros, Ecuador ha mantenido una política de fronteras abiertas. Este avance es visible, entre otras cosas, por el otorgamiento de derechos al mencionado grupo social. Así, a manera de ejemplo, se cita el caso de personas que solicitan refugio dentro del país, fenómeno que actualmente muestra al Ecuador como el primer país receptor de refugiados en América Latina.

En síntesis, la política migratoria ecuatoriana, al intentar responder a dichos enfoques constitucionales, considera a la movilidad humana como un derecho, plasmado políticas en varias áreas. Entre éstas, se encuentra la posibilidad de que personas de otros países puedan incorporarse a trabajar en el sector público ecuatoriano, permitiéndoseles también participar a través del ejercicio de su derecho al voto, e incluso (al gozar de derechos políticos) participar como candidatos a cualquier dignidad, cuya única excepción constituye el participar como candidato a Presidente y/o Vicepresidente de la República, para lo cual se requiere ser ecuatoriano por nacimiento.

Es notable que la norma constitucional ecuatoriana, vigente desde el 2008, cuya visión responde al realismo crítico, mantiene una nueva mirada sobre el tema migratorio partiendo de los derechos, al registrar en su artículo 40: “*el derecho a migrar, y a no considerar a ningún ciudadano como ilegal por su condición migratoria*”. Dichos avances ponen en la vanguardia a la norma suprema ecuatoriana e inciden en forma directa en las políticas destinadas a movilidad humana.

Así también, se puede observar en el caso ecuatoriano, la existencia de un antes y un después en la formulación de sus políticas migratorias tanto unilaterales como bilaterales. Este cambio ha sido causado directamente por la publicación de la Constitución de Montecristi el año 2008, debido a que dicho cuerpo normativo plantea conceptos revolucionarios e innovadores, tales como la “*ciudadanía universal*”, el reconocimiento de la existencia de familias transnacionales, la necesidad de integración latinoamericana y la cooperación sur-sur.

Por ello a partir del 2008, debido a la reforma concebida, Ecuador se transforma y se reconoce como un “*Estado constitucional de derechos y justicia, social (...)*”, así como país de origen, tránsito y destino de personas en movilidad humana, características que plantean una nueva hoja de ruta para la política migratoria ecuatoriana.

En conclusión, para el caso ecuatoriano, si bien en la norma suprema de 2008 de Montecristi se pone énfasis en el enfoque de derechos, éste ha aterrizado no sin tensiones y complicaciones dado que la visión de seguridad pervive aún en la burocracia y en los idearios colectivos, así como imaginarios de la sociedad ecuatoriana.

Por su parte, la Constitución del Perú, bajo el sustento de las teorías económicas neo-liberales y una visión “*securitista*”, mantiene en el tema de Relaciones Internacionales una posición jurídica “*maximalista*”, influida por el modelo neoliberal que no concede prioridad a las personas en situación de movilidad. Por el contrario, su visión propone “*ciudadanos legales e ilegales*”, conforme lo establece su artículo 2 Numeral 11, centrando su visión en el “*control y la exclusión*”.

En tal sentido, la constitución del Perú ha permanecido estable desde 1993, manteniendo una visión de seguridad sobre el tema migratorio y conservando la clásica

diferencia entre ciudadanos y extranjeros, entre nacionales y migrantes. Se trata de una noción que permanece en sus políticas destinadas a las personas en movilidad.

Perú conserva su modelo constitucional, el mismo que ha incidido directamente desde arriba hacia abajo (en forma de cascada) en la formulación de políticas destinadas a los seres humanos en movilidad, lo cual genera que dichas normas migratorias sean enfocadas, casi totalmente, en la seguridad. Sin embargo, cabe recalcar que pese a las escasas políticas y normas constitucionales que las orienten, dicha nación ha procurado remplazar esta carencia mediante leyes como la “Ley de Voto en el Extranjero” de 1991, o a través de planes o programas como “Quinto Suyo”, cuya visión desarrollista es también notoria.

Por ello, en el caso peruano, se observa que no se ha trabajado en relación al tema de políticas, planes y/o programas destinados a las personas en movilidad durante el periodo de estudio, pese al mayor desarrollo legislativo en dicha materia. Esta característica surge en virtud de que los derechos dirigidos a las personas en movilidad han respondido a normas influidas en el enfoque de seguridad actualmente vigente en su Constitución. Por ello, las escasas políticas, planes y programas creados en el Perú, reflejan la visión de control y exclusión, planteada en su norma suprema.

En lo que derechos a los extranjeros se refiere, Perú no otorga a este grupo más derechos que aquellos contemplados en las leyes peruanas sobre la materia, normas que conservan una visión de seguridad. Son por lo tanto excluyentes y se evidencian en la inexistencia de políticas destinadas a las personas en “movilidad” en Perú.

Por otra parte, la actual norma suprema del Ecuador, nutre sus contenidos en corrientes jurídica-filosóficas como “el Garantismo”, a diferencia de la Constitución de 1998. Ésta última había profundizado en materia migratoria un enfoque de seguridad con corte neoliberal, en forma similar a la Carta Magna peruana. Este hecho demuestra la conclusión de que los modelos basados en el Garantismo, y en visiones progresistas, ayudan a generar mayores y mejores derechos, así como políticas, destinadas a personas en movilidad.

En tal sentido, en el trayecto de la presente investigación se pueden determinar impresionantes similitudes entre las visiones planteadas en Ecuador y Perú, en lo

referente al miramiento del fenómeno migratorio, desde la exclusión y la seguridad, a partir de sus marcos constitucionales respectivos, en la década de los noventas.

Posteriormente, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, debido a la crisis económica que genera la enorme movilidad de ciudadanos de dichos países al exterior, se empieza a mirar al fenómeno migratorio como un elemento vinculado al desarrollo. Se aplican entonces políticas de vínculo. En Ecuador, en forma incipiente, empieza a cobrar fuerza el enfoque de derechos, el mismo que está vigente hasta nuestros días.

Para el caso peruano, el enfoque de seguridad continúa vigente hasta la actualidad; sin embargo, a través de leyes, dicho país ha procurado generar derechos para su diáspora aplicando políticas de enfoque-vínculo; mientras que a partir del año 2007, la mirada del tema migratorio cambió rotundamente en Ecuador.

En lo que a políticas bilaterales de movilidad se refiere, hay varios derechos tales como la educación y/o la salud que, para el caso de los ecuatorianos residentes en el exterior, dependen de la normativa interna de cada estado soberano. Por ello, sería necesario el profundizar las negociaciones de acuerdos bilaterales que contribuyan a cubrir los requerimientos señalados. De esta manera, los ecuatorianos migrantes podrían recibir los mismos derechos otorgados por el Estado ecuatoriano a los ciudadanos extranjeros (especialmente del Perú, cuyo ordenamiento jurídico interno dificulta la aplicación de las normas en beneficio de las personas extranjeras).

En lo referente a políticas bilaterales, es notoria la reproducción de los enfoques constitucionales, así como los elementos sociales que dieron origen a dichas normas. A partir del año 1993 hasta el año 2012, se identifican tres periodos: el primero vinculado a la seguridad (desde 1993 hasta el año 2000); en el segundo, las políticas se inclinan al fortalecimiento de relaciones comerciales (esto es, a temas de desarrollo; desde 1999 hasta inicios de 2006); y en el tercero, desde el 2006 hasta el año 2012, surge la necesidad de otorgar derechos a las personas en movilidad.

En este último periodo, la suscripción del “Estatuto Migratorio Permanente”, constituye un verdadero avance en el otorgamiento de derechos a los ciudadanos de ambas naciones. Sin embargo, su implementación presenta inconvenientes,

especialmente desde la parte peruana, cuyo desconocimiento de la normativa impide una correcta aplicación del señalado documento legal.

Como parte de un análisis geopolítico internacional, y a la luz de los datos observados, se pudiera concluir también, que Ecuador plantea la integración latinoamericana a través de las políticas de movilidad. Para la obtención de dicho objetivo, sería necesario el trabajar muy duro a fin de que dicho proyecto se haga efectivo en países como Perú, nación cuya perspectiva de seguridad pudiera constituir un limitante a la visión integracionista ecuatoriana. En efecto, pese a que dicha nación ha firmado acuerdos de movilidad como el Mercosur, la falta de un marco de referencia interno (como es el constitucional), seguirá siendo un obstáculo para el desarrollo de los derechos de movilidad en la región.

Por otra parte el modelo constitucional peruano ha marcado en forma profunda los imaginarios peruanos a tal punto que, para cambiar dicha visión en la sociedad peruana, podría ser necesario un proceso constituyente que reformule el pacto social así como el enfoque de seguridad que mantiene la norma constitucional. En cambio, este proceso fue vivido en el año 2008 por Ecuador y actualmente se ve en la palestra de varios estados, entre estos, Chile.

En síntesis, tener dos miradas diferentes sobre la migración en Ecuador y Perú, complica los diálogos bilaterales en esta materia e impide que avancen de manera más acelerada (Ecuador, por ejemplo, otorgaba los 90 días de entrada y estadía a turistas peruanos; mientras tanto, los funcionarios peruanos concedían solamente el tiempo que permanecería el ecuatorianos en dicho Estado). Otro ejemplo se encuentra en el acceso a la educación y salud gratuitas. Mientras que los inmigrantes peruanos en Ecuador reciben estos beneficios, no así los ecuatorianos que residen en Perú.

Finalmente, la importancia de estudiar y reconocer al tema migratorio dentro de las Relaciones Internacionales, no sólo se encuentra en la posibilidad de desarrollar y enriquecer teórica y filosóficamente sus marcos conceptuales, sino más bien y principalmente, en la determinación de derechos a los ciudadanos en movilidad a nivel global. Pues a la larga, todas las políticas que se implementen en este ámbito afectan a

miles de personas, sin importar cuál sea el motivo por el que tuvieron que cruzar una frontera, física o simbólica.

## **Bibliografía:**

Asamblea Constitucional. (1998). *Constitución Política del Ecuador 1998*. (R. O. Ecuador, Ed.) Quito, Ecuador: Registro Oficial Ecuador.

EDITORIAL JURÍDICA ECUATORIANA. ((2012)). *“Convenciones, Convenios y Protocolos Sobre Migración”* (Primera Edición. ed.). Quito: EDITORIAL JURÍDICA ECUATORIANA.

ABC.es Internacional. (11 de Abril de 2013). *ABC.es Internacional*. Recuperado el 2013 de Septiembre de 13

Alvarez Freire, M. (1 de Julio de 1999). *Repositorio Digital IAEN*. Recuperado el 10 de Agosto de 2013, de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/464/1/TESIS-%C3%81LVAREZ%20MARCO.pdf>

Anguiano Tellez, M. E., & Cardoso Lòpez, M. (s/d de s/d de s/d). *www.uaemex.mx/cieap/libros/12\_migracion/10.pdf*. Recuperado el 12 de Abril de 2014, de [http://www.uaemex.mx/cieap/libros/12\\_migracion/10.pdf](http://www.uaemex.mx/cieap/libros/12_migracion/10.pdf)

Araujo, L., & Eguiguren, M. M. (s/d de s/d de 2009). *Flacso Sede Ecuador, Sistema de Información sobre migraciones andinas*. Recuperado el 21 de Marzo de 2014, de <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/197/1/BFLACSO-AM3-02-Araujo.pdf>

Asamblea Constitucional. Quito, Ecuador. (2008). *Constitución Política del Ecuador*. (R. O. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: R. O. Ecuador, Ed.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Ecuador.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (R. Oficial, Ed.) Quito, Ecuador: Registro Oficial.

Asamblea Constituyente de Montecristi. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (R. Oficial, Ed.) Quito, Ecuador: Registro Oficial.

Asamblea Nacional del Ecuador. (9 de Abril de 2009). *gob.ec*. Recuperado el 5 de Diciembre de 2013, de LEY ORGANICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLITICAS DE LAREPUBLICA DEL ECUADOR "CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA": <http://cne.gob.ec/cnegalapagos/documentosdpeg2010/leyes2010/codigodemocracia.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010 de Octubre de 2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2013, de <http://www.politica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/LEY-ORGANICA-DE-SERVICIO-PUBLICO-LOSEP.pdf>

Ávila Linzán, L. F. (1 de Marzo de 2008). *Repositorio Digital Universidad Andida Simon Bolívar*. Recuperado el 15 de Agosto de 2013, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/933/1/T772-MDE-Avila-Quien%20debe%20ser%20el%20int%C3%A9rprete%20supremo.pdf>

Azpur, J. (1 de Enero de 2012). *Cuadernos Descentralistas*. Recuperado el 9 de Julio de 2013, de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd27.pdf>

Campo Saenz, A., Morillo, S. M., & Martín, R. L. (s/f de s/f de s/f). *Universidad de Salamanca*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2013, de <http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/creciendo%20y%20desigualdad.pdf>

Cariboni, D. (1 de Marzo de 1995). *Revista del Sur No. 42*. Recuperado el 20 de Junio de 2013, de [http://old.redtercermundo.org.uy/revista\\_del\\_sur/texto\\_completo.php?id=1606](http://old.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=1606)

Carrión Mena, F., & Cahueñas Muñoz, H. (2013). *Ecuador, las Américas y el Mundo, Opinión pública y política exterior*. QUITO: FLACSO-ECUADOR.

Cerdas, E., Jiménez, F., & Valverde, M. (s.f de s.f de 2006). *Aula de Economía*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2013, de <http://www.auladeeconomia.com/articulosot-14.htm>

CHÁVEZ, N. E. (2008). *“Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11”*. (1ra. edición, ed.). Quito, Ecuador: Abya-Yala.

CIDOB. (1 de Diciembre de 2001). *Biblioteca Digital CIDOB*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2013, de [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/ecuador/jamil\\_mahuad\\_witt](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/jamil_mahuad_witt)

Coalición por las Migraciones y el Refugio. (s/f de Diciembre de 2009). *contenidosbasicosmovilidad.pdf*. (Universidad Andina Simon Bolivar) Recuperado el 10 de Marzo de 2013, de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>

Comercio.com, E. (s/f de s/f de s/f). *Angostura cinco años después*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Congreso Constituyente Democrático. (22 de Junio de 1993). *Constitución de Perú pdf*. Recuperado el 12 de marzo de 2013, de <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/documentos/Constitucionperu.pdf>

Congreso de la República del Perú. (23 de Noviembre de 2012). *El Peruano*. Recuperado el 11 de Marzo de 2014, de <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29942.pdf>

Congreso Nacional del Ecuador. (1 de Octubre de 2003). Recuperado el 13 de Enero de 2014, de <http://www.utelvt.edu.ec/LOSCCA2010.PDF>

Consulado General del Ecuador en Madrid. (12 de Febrero de 2014). *Asociación de Plan Tierras de toda España se reúne en Madrid*. Recuperado el 10 de Abril de 2014, de <http://madrid.consulado.gob.ec/asociaciones-del-plan-tierras-de-toda-espana-se-reunen-en-madrid/>

De los Rios, J., & Rueda, C. (s/f de Diciembre de 2005). *Economía y Sociedad* 58, CIES,. Recuperado el 13 de Noviembre de 2013

De.Perú.com. (17 de Febrero de 1995). *17 de Febrero, Tratado de paz de Itamaraty*. Recuperado el 26 de Febrero de 2014, de <http://www.deperu.com/calendario/134/tratado-de-paz-de-itamaraty-entre-peru-y-ecuador>

Delgado Wise, R. (s/f de s/f de s/f). *Migración y Desarrollo: Una perspectiva desde el Sur*. Recuperado el 2013 de 10 de 30

Delgado Wise, R., & Márquez Covarrubias, H. (2012). *Desarrollo desigual y migración forzada*. Mexico DF: Universidad Autónoma de México.

Démelas, M.-D. (2009). "Separar y unir: algunas preguntas sobre la formación de las nuevas naciones andinas y sus relaciones a principios de la independencia" en Ecuador. En C. B. Zepeda, *Relaciones Internacionales a la luz del Bicentenario* (págs. 27-43). Quito: FLACSO.

DERECHO., 1. F. (2010). *"Memorias 1"* (Primera edición ed.). Ambato, -Ecuador: Editorial Imprenta Sagrado Corazón.

Desarrollo, S. N. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013): "Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural"* (1era edición ed., Vol. versión resumida). Quito, Ecuador.

Diario Extra. (19 de Enero de 2013). *Extra.com*. Recuperado el 28 de Enero de 2014, de <http://www.diario-extra.com/ediciones/2013/01/19/el-emigrante/plan-tierra-incentivara-regreso-de-los-migrantes/>

Diario Gestión. (s/d de s/d de 2013). *PwC: La autoridad migratoria en Perú no alienta a contratar personal extranjero*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2013, de <http://www.youtube.com/watch?v=q3ledcm7hFs>

Diario Hoy Digital. (26 de Diciembre de 1999). *hoyonline@hoy.net*. Recuperado el 10 de Abril de 2014, de <http://www.hoy.com.ec/especial/volcan60.htm>

Diario, El Intransigente.com. (17 de Diciembre de 2010). *El Intransigente.com*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de <http://www.elintransigente.com/notas/2010/12/17/diciembre-1996-cruenta-embajada-japonesa-lima.-64063.asp>

Diccionario de la Lengua Española. (1 de Enero de 2013). *WordReference.com*. Recuperado el 16 de Abril de 2013, de <http://www.wordreference.com/definicion/migraci%C3%B3n>

Dierckxsens, W. (2011). *Siglo XXI Crisis de una civilización*. Quito: IAEN, Imprenta Mariscal.

Durkheim, E. (1976). *La División social del Trabajo*. Barcelona.

Echeverría, J. (2006). En E. Julio, & ILDIS-FES (Ed.), *El Desafío Constitucional* (Primera ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: ABYA YALA.

Echeverría, J. (2006). *El Desafío Constitucional* (Primera ed.). (ILDIS-FES, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: ABYA YALA.

Echeverría, J. (2006). *El Desafío Constitucional* (Primera ed.). (ILDIS-FES, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: ABYA YALA.

*Ecuador Constitución 1830*. (23 de Septiembre de 1830). Recuperado el 10 de Marzo de 2013, de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador30.html#mozTocId839331>

Eguiguren, M. M. (Septiembre de 2009). *FLACSO*. Recuperado el 6 de Enero de 2014, de <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3222/1/TFLACSO-2009MMEJ.pdf>

El Comercio. (15 de Enero de 2013). *El Comercio.com*. Recuperado el 27 de Enero de 2014, de [http://www.elcomercio.com.ec/politica/Ecuador-Plan-Tierras-Espana-migrantes-agricultores\\_0\\_847715373.html](http://www.elcomercio.com.ec/politica/Ecuador-Plan-Tierras-Espana-migrantes-agricultores_0_847715373.html)

Enrique, D. (2003). El reconocimiento del otro. *iconos* , 10-30.

Escritorio Venezuela . (2014). *Estado de situación de los Convenios (Eje del Conocimiento)*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dirección de Relaciones Bilaterales con América del Sur. Quito: Inédito.

Espinosa, C. (1999). *“La negociación como terapia,” El Proceso de Paz Ecuador-Perú*. Quito: FLACSO-Fundación Kellog.

FERRAJOLI, L. (1999). *“Derecho y Razón”* ( Sexta Edición ed.). Madrid, España.

FREIDENBERG, F. (2006). *.en POLÍTICA y Gobierno (Vol. XIII . Num. 2 . II Semestre) “Izquierda vs. derecha Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano”*. Quito, Pichincha, Ecuador.

GAD Huaquillas. (16 de Diciembre de 2013). *Turismo Huaquillas*. Recuperado el 2013 de Diciembre de 2013, de [http://www.turismohuaquillas.gob.ec/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29:el-cebaf&catid=11:interes](http://www.turismohuaquillas.gob.ec/site/index.php?option=com_content&view=article&id=29:el-cebaf&catid=11:interes)

Georgetown University. (s/d de Febrero de 2009). *Political Database of Americas*. Recuperado el 10 de Marzo de 2013, de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador30.html#mozTocId839331>

GERRERO, P. (2002). *La Cultura*. Quito-Ecuador: Abya Ayala.

Gratton, B. (2005). Ecuador en la historia de la migración internacional. En S. E. FLACSO, G. Herrera, M. C. Carrillo, & A. Torres (Edits.), *La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades* (págs. 31-56). Quito.

Grijalva J, A. (2006). Derechos humanos de inmigrantes internacionales,. *FORO revista de derecho, No. 6* , 245-269.

Guardemar en Piqueras, A. (2011). El colapso de la globalización. La humanidad frente a la gran transición. En A. Piqueras, & E. V. Topo (Ed.), *Significado de las migraciones internacionales de fuerza de trabajo en el capitalismo histórico. Una perspectiva marxista* (págs. 279-336). Barcelona: Piqueras y Dierckxens.

- Harvey, D. (2010). *Breve historia del neoliberalismo*. Versión electrónica.
- Herrera, G. (2002). *ICONOS* .
- Herrera, G. (20 de 09 de 2002). Tipos de Migración. *ICONOS* , 3.
- Instituto Científico de Culturas Indígenas. (18 de Septiembre de 2000). *Boletín ICCI "RIMAY"*. Recuperado el 10 de Octubre de 2013, de <http://icci.nativeweb.org/boletin/18/palacios.html>
- Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. (2012). *Instructivo PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTO DE TESIS, TESIS Y TRABAJOS ACADÉMICOS*. Quito: IAEN.
- Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. (2013). En F. Cisneros Palacios, S. Goyes, C. Bastidas Redin, R. Salazar Medina, C. Soler García, J. Antón Sánchez, y otros, *Democracias* (págs. 261-283). Quito.
- Jaramillo, G. (1 de Junio de 2008). "Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo". (C. d. CIDOB, Ed.) *DCIDOB* .
- Jokisch, B., & Kyle, D. (2005). FLACSO, Sede Ecuador. En G. Herrera, M. C. Carrillo, & A. Torres (Edits.), *Ecuador en la historia de la migración internacional*.
- Larrea Torres, H. (01 de Enero de 2012). La Constitución del Estado Ecuatoriano y la participación ciudadana en el periodo 1998-2010. *Ensayo Final de la Materia El Estado Ecuatoriano* . Quito, Pichincha, Ecuador: Inédito.
- Larrea, H. (10 de 10 de 2012). Reseña Nº 2 citando a Echeverría. Quito, Pichincha, Ecuador: Inédito .
- Lechner, N. (1995). Las transformaciones de la política. . En R. Grompone, *Instituciones políticas y sociedad Lecturas introductorias* (págs. 437-451). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Luis Navarrete L, Hilda Kalinowski. (2012). *Almanaque Universal Navarrete* . Lima-Perú: Corporación Gráfica Navarrete S.A.
- Maldonado Ulloa, P. (s/d de s/d de s/d). Trabajo aplicado al tema de tesis: "Análisis al Proceso de Integración de la Comunidad Peruana en el Cantón Paute". Cuenca, Azuay, Ecuador: Inedito.
- Martínez López, M. (sd de sd de sd). *miguelangelmartinez.net*. Recuperado el 7 de Abril de 2013, de [http://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/Teorias\\_migraciones.pdf](http://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/Teorias_migraciones.pdf)
- Marx, K. (1983). *El capital: crítica de la economía política (Tomo III)*:. México DF: Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (14 de Noviembre de 2013). *Reunión Binacional de Evaluación del Estatuto Migratorio Ecuador Perú se realizó en Huaquillas*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2013, de <http://cancilleria.gob.ec/reunion-binacional-de-evaluacion-del-estatuto-migratorio-ecuador-peru-se-realizo-en-huaquillas/>

Ministerio Coordinador de Seguridad. (s/d de s/d de 2011). *Plan Nacional de Seguridad Nacional*. Recuperado el 17 de Febrero de 2014, de [http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.seguridad.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2012%2F07%2F01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf&ei=cYADU9rUDlqlkQePwYDgAw&usg=AFQjCNH7eZ\\_RXrccf0hkY7](http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.seguridad.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2012%2F07%2F01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf&ei=cYADU9rUDlqlkQePwYDgAw&usg=AFQjCNH7eZ_RXrccf0hkY7)

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración. (1 de Julio de 2007). Recuperado el 28 de Noviembre de 2013

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. (2007). *PLAN NACIONAL DE POLITICA EXTERIOR "Delincuencia Transnacional y el Crimen Organizado en el Ecuador" en Plan Nacional de Política Exterior*. Quito, Ecuador.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y Fundación Dr. Cristobal Hurtado. (2001). *Ecuador-Perú, Fronteras para la paz y el desarrollo*. Quito: Imprenta Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. (10 de Mayo de 2013). Pasaporte de la Casa Abierta "La Cancillería y los ciudadanos. *Política de Movilidad*. Quito, Pichincha, Ecuador: MREMH.

Ministerio de Salud Pública. (10 de Mayo de 2012). *Acuerdo Ministerial Nro. 742 -plan-retorno*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2013, de [http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/plan\\_retorno/acuerdo\\_ministerial\\_plan\\_retorno.pdf](http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/plan_retorno/acuerdo_ministerial_plan_retorno.pdf)

Ministerio de Salud Pública. (s/d de s/d de 2012). *Ecuador Saludable Vuelvo por Tí*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Ministerio del Interior. (s/d de s/d de s/d). *Antecedentes Plan integral en contra tráfico de personas*. Recuperado el 12 de Febrero de 2014, de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/antecedentes/>

Ministerio del Interior. (17 de Febrero de 2014). *Ministerio del Ecuador sistema de control migratorio*. Recuperado el 2014 de Febreo de 18, de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/tag/migracion/>

Ministerio del Interior. (16 de Abril de 2013). *ministeriodelinterior.gob.ec*. Recuperado el 10 de Febrero de 2014, de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/fiucm/>

Novick, S. (2012). Migración y políticas públicas Nuevos escenarios y desafíos. En A. P. Penchaszadeh, V. Monolo, L. Najamkis, G. Mera, & L. Vaccoti. Buenos Aires: Catálogos.

Observatorio sobre discriminación social e inclusión étnica. (s/d de Abril-Junio de 2012). *Las acciones afirmativas y el Decreto 60*. Recuperado el 12 de Febrero de 2014, de <https://www.flacso.org.ec/portal/pnTemp/PageMaster/v442krojhp28u83fj0yio8dq61ty7g.pdf>

Oyarte, R. (24 de 11 de 2005). *derecho.ecuador.com, La Hora, Revista Judicial*. Recuperado el 9 de 4 de 2013, de [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2534](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2534)

Pérez Loose, H. (n/d de n/d de 1998). Recuperado el 19 de Agosto de 2013, de Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2728/10.pdf>

Piqueras, A. (2011). El colapso de la globalización. La humanidad frente a la gran transición. En A. Piqueras, & E. V. Topo (Ed.), *Significado de las migraciones internacionales de fuerza de trabajo en el capitalismo histórico. Una perspectiva marxista* (págs. 279-336 ). Barcelona: Piqueras y Dierckxens.

Presidencia de la República del Perú. (27 de Julio de 2011). *El Peruano*. Recuperado el 20 de Marzo de 2014

Quiloango Tipanluisa, S. (s/f de Enero de 2011). *Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2013

Rama, A. (1984). *La Ciudad Letrada*. (C. u. Rama, Ed.) Montevideo, Uruguay.

Ramírez Gallegos, J. (20 de Abril de 2013). en Tutoría de Tesis Maestría en Relaciones Internacionales. Quito, Pichincha.

Ramírez Gallegos, J. (20 de Abril de 2013). en Tutoría de Tesis Maestría en Relaciones Internacionales. Quito, Pichincha.

Ramírez, J. (2013). Quito: IAEN.

Ramírez, J., & Ramírez, F. (2005). Redes transnacionales y repertorios de acción migratoria: de Quito y Guayaquil para las ciudades del Primer Mundo. En G. Herrera, M. C. Carrillo, & A. Torres (Edits.), *La migración en el Ecuador, Transnacionalismo, redes e identidades*. FLACSO, Sede Ecuador.

República, E. P. (30 de Diciembre de 1971). *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado el 12 de Febrero de 2014, de [http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/ministerio/legislacion/leg\\_ley\\_migracion.htm](http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/ministerio/legislacion/leg_ley_migracion.htm)

Romero, Arteta, Ponce. (s/d de s/d de s/d). *Romero Arteta Ponce, Abogados*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2013, de <http://www.rap.com.ec/es/derecho-de-inmigracion-y-visas>

Salgado Pesantes, H. (s/d de s/d de s/d). *Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM*. Recuperado el 19 de Agosto de 2013, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2728/11.pdf>

Salomón, M. (s/d de s/d de 2002). *LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI: DIÁLOGO, DISIDENCIA, APROXIMACIONES*. Recuperado el 19 de Marzo de 2014, de REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES: [http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%](http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F)

Santillana. (s/f de s/f de s/f). *Kalipedia*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2013, de [http://www.kalipedia.com/historia-ecuador/tema/caidamahuad.html?x1=20080804klphishec\\_30.Kes](http://www.kalipedia.com/historia-ecuador/tema/caidamahuad.html?x1=20080804klphishec_30.Kes)

Sarribe, G. D. (s/d de Mayo de 2013). *Revista de Bioética y Derecho*. Recuperado el 10 de Abril de 2014, de [http://www.ub.edu/fildt/revista/RByD17\\_art-sarribe.htm](http://www.ub.edu/fildt/revista/RByD17_art-sarribe.htm)

Schussler, S. (Diciembre de 2009). *FLACSO*. (A. YALA, Ed.) Recuperado el 02 de Marzo de 2014, de <file:///C:/Documents%20and%20Settings/My%20Computer/Mis%20documentos/Downloads/LFLACSO-Schussler.pdf>

Secretaría Nacional del Migrante. (s/d de s/d de 2007). Recuperado el 30 de Enero de 2014, de [http://plan.senplades.gob.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6e9bc368-ce48-4ab5-bf70-f8a5f164a359&groupId=10136](http://plan.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=6e9bc368-ce48-4ab5-bf70-f8a5f164a359&groupId=10136)

SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de Políticas Públicas sectoriales* (Primera ed.). (S. N. PÚBLICAS, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

SHERIF, R. (2012). Parte 1 Mujer al Frente., (pág. 11). Quito.

Teitelbaum, P. (23 de Abril de 2010). *Mundo Obrero*. Recuperado el 3 de Septiembre de 2013, de [http://www.workers.org/mo/2010/arizona\\_0506/](http://www.workers.org/mo/2010/arizona_0506/)

Válgoma, J. A. (2000). La Lucha por la Dignidad. En J. A. Válgoma, *La Lucha por la Dignidad* (págs. 1-50). Barcelona: ANAGRAMA.

Vallejo, A. (4 de Junio de 2010). *Hoy.com.ec*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-levantamiento-indigena-412216.html>

VAZQUEZ, L. y. (2011). *"Ecuador Su Realidad"*. Quito, Ecuador: Editorial Fundación José Peralta.

Vidas, B. y. (13 de Enero de 2004). *Bibliografías y Vidas*. Recuperado el 15 de Agosto de 2013, de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fujimori.htm>

Williamson en Bustelo, P. (1 de Abril de 2003). *Consenso de Washington*. Recuperado el 15 de Agosto de 2013, de [http://iidl.evai.net/iidl/cursos/SRI0011\\$\\$2012\\$\\$A/compartida/Prof.%20Anna%20Ramos/Art%20C3%ADculos%20de%20lectura/2.%20CONSENSO%20DE%20WASHINGTON.pdf](http://iidl.evai.net/iidl/cursos/SRI0011$$2012$$A/compartida/Prof.%20Anna%20Ramos/Art%20C3%ADculos%20de%20lectura/2.%20CONSENSO%20DE%20WASHINGTON.pdf)

Yolanda, A. A., & Hurtado Caicedo, F. y. (Mayo de 2013). *Políticas Migratorias e Integración en América del Sur*. (E. S. Fronteras, Editor, & Centro de Direitos Humanos Rua Bernardo Magalhães, 203) Recuperado el 13 de Diciembre de 2013, de <http://www.cdhic.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Informe-Políticas-Migratorias-America-do-sul.pdf>

**Anexos:****Anexo I****Abreviaturas:**

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCC	Consejos de Consultas Consulares del Perú.
CEBAF	Centros Binacionales de Atención Fronteriza
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
UE	Unión Europea
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador
FEIREP	Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público.
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDAYACUCHO	Fundación Gran Mariscal de Ayacucho
IECE	Instituto Ecuatoriano de Créditos Educativos
TLC	Tratados de Libre Comercio

LOSCCA	Ley Orgánica de Servicio Civil y Carera Administrativa
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
ODEPLAN	Oficina de Planificación del Ecuador (1998)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organismos no Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PLANEX	Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 Ecuador
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación del Ecuador.
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación del Estado

Fuente: (Elaborado por Investigador, 2014)

## **Anexo II**

### **Preguntas realizadas en entrevistas sobre Políticas Bilaterales (Instrumentos Internacionales)**

- 1) De los 537 Instrumentos Internacionales existentes (suscritos) entre Ecuador y Perú, conoces, cuantos tratan sobre temas relacionados sobre movilidad humana, seguridad y defensa y/o Codesarrollo, o desarrollo.
- 2) A partir de la década de los años 90 existen alrededor de 450 Instrumentos (Acuerdos, Convenios, Tratados, Actas, Memorandos de Entendimiento, y otros, de estos, cual o cuales crees fueron los enfoques o visiones mediante los que se suscribieron dichos Instrumentos.
- 3) A tu criterio, cuáles han sido los avances más importantes dentro del tema de movilidad humana, durante los últimos años dentro de los acuerdos bilaterales suscritos con el Perú.
- 4) Conoces o dispones de datos estadísticos más relevantes sobre el tema migratorio entre Ecuador y Perú, los cuales me los puedas entregar.
- 5) Conoces tú sobre el Estatuto Migratorio Permanente ecuatoriano-peruano suscrito el año 2008, sus debilidades, fortalezas, características, resultados obtenidos a través de dicho documento.
- 6) Conoces tú, cual ha sido el alcance de la implementación del Estatuto Migratorio para trabajadores del Ecuador y Perú, las características de dicho instrumento así como los elementos más destacados de señalado instrumento.
- 7) A tu modo de ver, de los instrumentos internacionales bilaterales suscritos entre Ecuador y Perú, en la práctica están cumpliendo los objetivos para los que fueron creados.
- 8) Cuales crees tú que son los problemas de mayor trascendencia, que no permiten el cumplimiento de los objetivos planteados en todos los instrumentos internacionales de Ecuador y Perú, especialmente los referentes a temas de tránsito y movilidad de seres humanos.
- 9) Sabes tú sobre fuentes de información recomendada y segura en donde puedo encontrar información sobre la ejecución, implementación y evaluación de los Convenios en materia de Movilidad Humana, de Ecuador y Perú.
- 10) Dispones de documentos, como son la Ficha País del Perú, ayudas memorias u otros, los cuales me los puedes facilitar como apoyo a la presente investigación.

### **Anexo III**

#### **Preguntas realizadas sobre Constitución y Movilidad Humana**

- 1) Qué es el Neo-constitucionalismo?
- 2) Que es el Garantismo?
- 3)Cuál es la diferencia entre Neo-Constitucionalismo y/o Garantismo?
- 4) Que teoría de Relaciones Internacionales, considera usted definiría a cada una de las corrientes y enfoques constitucionales de las Constituciones de Ecuador y Perú?
- 5) Cuáles son las similitudes que usted encuentra entre neo-constitucionalismo y garantismo?
- 6) Considera usted que la Constitución incide sobre las políticas de movilidad de un Estado? Y de qué forma?
- 7)Cuál es la diferencia del Neo-Constitucionalismo, en lo que respecta a movilidad humana?
- 8) A su entender, cuáles son las principales diferencias generales dentro de los enfoques de las Constituciones (constitucionalismo) del Ecuador y Perú?
- 9) Considera usted que la Constitución Ecuatoriana de 2008 es Neo – Constitucionalista o Garantista? Si/no y por qué?.
- 10) En qué elementos podemos encontrar las diferencias de mayor importancia entre la Constitución 2008 del Ecuador, con la Norma Suprema de Perú de 1993 y la del Ecuador de 1998.

## Anexo IV

### Constitución del Ecuador 2008 enfoque de derechos

Fuente: Constitución del Ecuador 2008.

	ARTÍCULO S ENFOQUE DERECHOS	TEXTO	COMENTARIO
CONSTITUCIÓN ECUADOR 2008	<b>1</b>	Plantea al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y justicia	Visión garantista
	<b>40</b>	“No se identificará ni se considerará a ningún ciudadano como ilegal por su condición migratoria” “ <i>Se reconoce a las personas el derecho a migrar</i> ”	Despenalización de la movilidad
	<b>40 inciso segundo</b>	“1. Ofrecer asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país. 2. Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. 4. Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario. (...)”	Aumento de competencias de Embajadas y Consulados en el Exterior.
	<b>41</b>	“El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución	Visión garantista
	<b>41<sup>103</sup></b>	No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley	Despenalización asilo y refugio.
	<b>42</b>	“Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”	Asistencia humanitaria a personas desplazadas y retorno al lugar de origen en forma voluntaria.
	<b>66 numeral 14</b>	Derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país	Derecho a migrar y a la movilidad interna y externa

“De acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (...)”

<b>66 numeral 4</b>	Derecho a la igualdad formal, igualdad material y a la no discriminación	Igualdad
<b>11 numeral 2;9</b>	Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento (...). La ley sancionará toda forma de discriminación”: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”	No discriminación.
<b>79</b>	En ningún caso se concederá la extradición de una ecuatoriana o ecuatoriano. Su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.	Prohibición extradición ecuatorianos
<b>62</b>	2. El voto será facultativo para (...), las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior	Derechos Políticos y de Participación.
<b>63</b>	Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años	
<b>102</b>	Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno.	Iniciativa legislativa
<b>105</b>	Ecuadorianos en el exterior la facultad de revocar el mandato de las autoridades por ellos designadas	Derechos Políticos y de Participación
<b>109</b>	Movimientos políticos podrán corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior	
<b>113 numeral 5</b>	Prohibición de ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior los miembros del servicio exterior con funciones fuera del país	
<b>116, 118 numera 13,</b>	“La ley determinará la elección de assembleístas de la circunscripción del exterior”	Circunscripciones electorales en el exterior
<b>134 numeral 5</b>	Presentar proyectos de ley s “ciudadanas y los ciudadanos en goce de los derechos políticos	Iniciativa legislativa.
<b>156</b>	Los consejos nacionales para la igualdad, los mismos que son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley.	Consejos con ámbito internacional en caso de ecuatorianos radicados en el exterior