

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO
CON MENCION EN GESTION PUBLICA Y
GERENCIA EMPRESARIAL

EL ROL DE LA CANCELLERIA Y SU VINCULACION CON OTRAS
ENTIDADES DEL ESTADO EN MATERIA DE EXTRANJERIA Y SU
RELACION CON LA SEGURIDAD INTERNA

MINISTRO DEL SERVICIO EXTERIOR SANTIAGO CHAVEZ PAREJA

XXX CURSO

2002-2003



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

EL ROL DE LA CANCELLERIA Y SU VINCULACION CON OTRAS ENTIDADES DEL ESTADO EN MATERIA DE EXTRANJERIA Y SU RELACION CON LA SEGURIDAD INTERNA

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en
Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública
y Gerencia Empresarial**

Autor: Ministro del S.E. Santiago Chávez Pareja

Tutor: Econ, Víctor Hugo Calahorrano

Quito, junio de 2003

INDICE DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I

1|. ANTECEDENTES

- 1.1. Globalización y Extranjería: corrientes migratorias hacia el Ecuador.
1
La Ley de Extranjería del Ecuador y su Reglamento: principios y objetivos, actualización normativa y adaptación a la realidad nacional.
- 1.2. Las situaciones anterior y presente en materia de competencias sobre la concesión de visas de inmigrante y de no inmigrante, su registro y el cobro de derechos: dictámenes de la Procuraduría General del Estado.
- 1.3. La situación presente en materia de aplicación normativa.

CAPITULO II

2. EL ROL DEL MM.RR.EE. Y SU VINCULACION CON OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO

- 2.1. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Consulados ecuatorianos en el ámbito de la Extranjería.
- 2.2. La relación de la Cancillería con la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y con la Dirección Nacional de Migración: puntos fundamentales de convergencia y de discrepancia.
- 2.3. La vinculación de la Cancillería con el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos sobre la concesión de autorizaciones laborales requeridas para el otorgamiento de visas de trabajo.
- 2.4. El Consejo Consultivo de Política Migratoria: su razón de ser y su función efectiva.

CAPITULO III

3. POLITICAS

- 3.1. Las políticas del Ecuador en materias de Migración y Extranjería con respecto a Colombia.
- 3.2. Las políticas del Ecuador en materias de Migración y Extranjería con respecto al Perú.
- 3.3. Integración subregional en materia de migración y extranjería: el libre tránsito de personas dentro de la Comunidad Andina de Naciones.
- 3.4. La Relación entre la Extranjería y la Seguridad interna.

CAPITULO IV

4. HACIA UN NUEVO ESQUEMA ESTRUCTURAL EN MATERIA DE EXTRANJERIA

- 4.1. Los pasos indispensables a adoptarse en lo institucional, y en lo funcional, para configurar un nuevo esquema estructural.
- 4.2. Las reformas jurídicas fundamentales: modificación de los montos establecidos para el otorgamiento de visas de inmigrante.
- 4.3. Modernización del Estado y Extranjería: servicio a la sociedad, responsabilidad, compromiso.
- 4.4. Visión de futuro.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Conclusiones
- 5.2 Recomendaciones

INTRODUCCION

El movimiento de personas es de gran importancia en el mundo actual, en el que la Globalización incentiva las migraciones causadas por situaciones coyunturales políticas, económicas y sociales. En este contexto, todo Estado -y el Ecuador no puede ser una excepción- debe otorgar a este tema una adecuada valoración considerando que constituye, además, un factor de notable incidencia para la seguridad y el desarrollo.

La Ley de Extranjería y su Reglamento datan de la década de los 70 y su propósito es el de establecer las normas que regulan el ingreso y la permanencia legal en el Ecuador de los ciudadanos extranjeros que visitan o residen en el país.

Dicha Ley señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno y Policía serán las entidades competentes en cuanto a la aplicación de las normas legales vigentes, especialmente en lo que respecta a sus principales funciones operativas: el otorgamiento y registro de visas de no inmigrante y de inmigrante.

Al propio tiempo, la Dirección Nacional de Migración, entidad dependiente del Ministerio de Gobierno y Policía, tiene a su cargo el control migratorio de los ciudadanos extranjeros, que incluye el registro nominal y estadístico de las personas que ingresan y de las que salen del Ecuador regularmente.

Dentro de este marco, la Cancillería ha venido desempeñando un rol compartido con la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno en el ámbito de la extranjería, en cuyo contexto ha

tratado de imprimir a esta materia un carácter y tratamiento técnicos, con el fin de obtener resultados favorables en beneficio de los intereses del país.

Lamentablemente esto no ha podido concretarse en la medida que la realidad actual del Ecuador lo exige, debido a varias razones que analizaremos en el transcurso del presente trabajo. Por cierto, el Ministerio de Gobierno tampoco lo ha logrado en el ámbito de sus competencias.

En parte, el problema obedece a la obsolescencia de algunas disposiciones legales, alejadas de las necesidades objetivas y de la protección de los intereses del país. De otro lado, responde a un evidente distanciamiento y una perjudicial descordinación entre las entidades nacionales competentes en el campo de la extranjería, así como de éstas y otras vinculadas al mismo, como por ejemplo el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos. Dicha situación ha producido un serio fraccionamiento en el tratamiento del tema y provocado conflictos interinstitucionales.

El trabajo cuenta con un objetivo general que se resume en analizar la situación de la extranjería en el Ecuador y establecer cuáles podrían ser las principales modificaciones legales y operativas para actualizar el marco jurídico vigente y optimizar la aplicación normativa en función de la consecución de los Objetivos Permanentes del Estado y su beneficio, a través de la identificación de los problemas, necesidades y estrategias.

Al propio tiempo, existen otros objetivos específicos, como:

- Establecer si el marco jurídico vigente en materia de extranjería le permite al Estado alcanzar los objetivos que persigue con la aplicación de la Ley de Extranjería y su Reglamento.
- Determinar si el rol que desempeña el Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito de la extranjería es el adecuado o puede mejorarse a través de una redefinición.
- Analizar si la vinculación de la Cancillería con otras entidades del Estado en materia de extranjería -que se deriva del cumplimiento de las responsabilidades y competencias emanadas de la Ley- es o no la adecuada en función de la preservación de los intereses nacionales y el beneficio que la misma debe reportar al país.
- Determinar la importancia que tiene para el Ecuador contar con políticas estables, coherentes, y beneficiosas en materia de extranjería, para el logro de un mayor nivel de seguridad interna.
- Proponer la configuración de un marco alternativo de solución a los problemas existentes en materia de Extranjería.

Las hipótesis parten del hecho de que la extranjería es una materia a la que no se le ha dado la trascendencia necesaria en el país, a pesar de revestir sustantiva importancia para la consecución del desarrollo armónico y la seguridad del Estado, lo cual debe corregirse.

En este sentido, son imperativas ciertas reformas legales, como la atinente a los montos exigibles para tramitar la obtención de ciertas clases de visas de inmigrante, en particular las de inversionistas, ya

que las disposiciones de la Ley de Extranjería y su Reglamento han quedado en buena parte desfasados en el tiempo y no reportan beneficios para el país, sino todo lo contrario.

En otros casos, como el relativo al del registro de las visas de los cónyuges extranjeros e hijos de ciudadanos ecuatorianos que retornan al país, la norma legal, modificada con dedicatoria para otorgar mayores competencias a la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, se contrapone con la letra y el espíritu de la normativa constitucional y perjudica a los potenciales beneficiarios de la misma.

Por ello, a lo largo del trabajo se analizará, dentro de lo más relevante, el grado de importancia que tiene la extranjería para el Ecuador a la luz de los Objetivos Nacionales Permanentes, con mira a configurar una política de Estado sobre extranjería, orientada bajo parámetros técnicos y humanos (en lugar de políticos), de auténtico beneficio para el país.

Se evaluará también la tarea que desempeña el Ministerio de Relaciones Exteriores en este campo y su vinculación con otras entidades estatales, en particular el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Extranjería, a efecto de determinar si resulta adecuado que el país mantenga o modifique el presente esquema de responsabilidades compartidas.

Se buscará poner de relieve la relación entre extranjería y seguridad, una vez que el país ha debido afrontar el ingreso masivo de ciudadanos colombianos, muchos de ellos indocumentados, que se

radican en el Ecuador huyendo de la guerra interna no declarada en el vecino país, desplazando de sus puestos de trabajo a los ecuatorianos. Esto ocurre en circunstancias sumamente complejas, dado que el Ecuador aún siente los efectos de la profunda crisis económica y moral por la que ha tenido que atravesar en los últimos años, una de cuyas repercusiones es precisamente la carencia de fuentes de trabajo y la migración de nacionales que buscan un mejor nivel de vida a otros países del mundo, especialmente España, Italia y los Estados Unidos de América.

El análisis de la Ley de Extranjería, de su Reglamento, y del rol que desempeñan las entidades competentes dentro del contexto indicado, permitirá realizar un diagnóstico a partir del cual se obtendrán conclusiones y recomendaciones con visión de futuro, para redefinir el tratamiento del tema de modo coherente y beneficioso para los intereses del país, en orden a lograr mayores niveles de seguridad, seguridad jurídica, eficacia,

eficiencia y una mejor formulación, articulación y aplicación de políticas en este campo.

Esas son, en síntesis, las pretensiones de este trabajo.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES.-

1.1. Globalización y Extranjería: corrientes migratorias hacia el Ecuador.

La globalización constituye un fenómeno resultante de la combinación de dos procesos: el fin de la guerra fría, y la apertura del mundo como consecuencia del desarrollo tecnológico y, en particular, de las comunicaciones a nivel planetario. La globalización es un hecho que afecta directa o indirectamente, en mayor o en menor medida, a las actividades de todos los seres humanos, sin distinción de lugares, razas, credos, o condición, ya que "abarca todas las esferas de la vida en un grado cada vez mayor: la política, la economía, la cultura."

1

En este sentido, la extranjería no es una excepción, pues como dice el Director de "El Nouvel Observateur", Jean Daniel ²:

No sabemos si el siglo XXI será el de la religión, tal como lo profetizó Malraux, o el de la mujer, como lo predijo Mitterrand. Por su parte, Henry Kissinger proclama que la mitad del siglo será americana y la otra mitad china. ¿Quién puede decirlo?. Sin embargo, tenemos todos, al menos, una certeza: el principio del tercer milenio se verá

¹ Ryszard Kapuscinski, "El mundo global en cada aldea". El País, España, edición electrónica, 21 de enero de 2001.

² Jean Daniel, "El Siglo del Extranjero", conferencia dictada por el Director de El Nouvel Observateur en la Sorbonne, París, el 25 de abril de 1999. La Factoría XXX. Extranjería.info/

dominado por el problema de los flujos migratorios y de los refugiados. Será el siglo del Extranjero.

Pero qué es la Extranjería? El Diccionario Básico de Derecho de Manuel Sánchez Zuraty la define como la: "Situación jurídica, calidad y condición que según la leyes corresponde al extranjero residente en un país que no es el suyo, mientras no obtenga la naturalización." O como el "conjunto de normas jurídicas que regulan la situación , calidad y condición del extranjero." ³

De aquí queda claro el rol de las leyes de extranjería bajo una doble proyección, como estatuto jurídico de la persona del extranjero y como normatividad socio-laboral de inmigración, pues ambas se articulan.

Desde el punto de vista estructural, la normativa de extranjería posee lo que algunos autores han denominado un núcleo duro (la jerarquía y diferenciación de derechos, la política de cierre de fronteras y la concepción económica utilitarista o prioridad nacional) que hoy en día, sin duda, cuenta con un amplio respaldo social.

Frente a esto, existen dos grupos contrapuestos en su enfoque de lo que debería ser la política de migración y extranjería, unos, pragmáticos, defensores de la aplicación del indicado núcleo duro, y otros, autodenominados "utópicos", que conciben al derecho de franquear y traspasar las fronteras como un derecho humano. La situación conlleva elementos difíciles de conciliar en cuyo centro se debaten conceptos como los de solidaridad y de cooperación, en el marco del contrato social en torno al cual la sociedad funciona.

³ Manuel Sánchez Zuraty, "Diccionario Básico de Derecho, Casa de la Cultura Ecuatoriana, núcleo del Tungurahua, Pág. 275.

El hecho es que se requiere meditar sobre la adopción de una u otra postura. Objetivamente, la posición que hemos denominado "pragmática" puede conducir a extremos de barbarie que se traducen en persecución, exclusión, xenofobia, racismo, etc., mientras que la "utópica" tiende a ser igualmente extremista, ya que busca acoger a todos -en nombre de la dignidad y del amor al prójimo- sin reparar en situaciones, lugares ni condiciones.

Ante este panorama lo aconsejable sería propender a la identificación de soluciones apropiadas para cada problema específico, pero desde una óptica amplia, conciliadora y despojada de prejuicios. En efecto, la mentalidad desempeña un rol singular dada la complejidad del tema y la multiplicidad de elementos que interactúan en él. No podemos soslayar que, como reflexionaba el filósofo Emmanuel Lévinas: "el Ser se define mediante el Otro, la ética hacia los demás llega a preceder a su esencia metafísica, lo cual conduce a que el camino que a veces debemos tomar para alcanzar la coexistencia, aun siendo difícil, desemboca necesariamente en la complementariedad universal." ⁴

Tampoco debemos pasar por alto que el actual sistema capitalista mundial y la globalización profundizan las desigualdades y generan un orden internacional cada vez más excluyente, donde las diferencias entre los países desarrollados, en vías de desarrollo y menos adelantados, son patéticas. En este escenario de naciones fuertes y débiles, de dominadores y dominados, se desenvuelven las corrientes migratorias ligadas, como bien señala Graciela Malgesini, ⁵ a los

⁴ Emmanuel Lévinas, cit. por Jean Daniel "El Siglo del Extranjero", La Factoría www.extranjeria.info/

⁵ Graciela Malgesini, "Inmigración y Cooperación", La Factoría www.extranjeria.info/

procesos políticos, económicos, medioambientales y étnicos. La citada autora indica que:

- En el plano político: la mayor parte de los refugiados no escapan de la persecución a título individual, sino de la violencia generalizada (uno de los casos más ilustrativos para los ecuatorianos es el de los ciudadanos colombianos que huyen de la situación de violencia en el vecino país). Estas son el producto -dice Malgesini- de la inestabilidad, generada tanto por razones internas como externas, y están alimentadas por el oportunismo político que busca explotar las divisiones sociales en función del rédito político.
- En el plano económico: las tensiones económicas graves y la pobreza conducen al desplazamiento humano (así ha ocurrido con el éxodo de ecuatorianos desde el año 2000). El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, correspondiente al año 2002, señala sin ambages que: "El nivel de desigualdad en todo el mundo es absurdo." Dicho documento revela que el ingreso del 1% más rico de la población mundial equivale al del 57% más pobre; el 10% más rico de la población de los Estados Unidos tiene tantos ingresos como el 43% más pobre de la población mundial, lo cual implica que los ingresos de los 25 millones de estadounidenses más ricos equivalen a los de casi 2.000 millones de personas; la relación entre los ingresos del 5% más rico del mundo y los del 5% más pobre es de 114 a 1.⁶ A su vez, el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1999 consignó, otros datos dignos de tenerse en cuenta, pues la situación poco ha variado, partiendo de una afirmación que, ante todo, constituye una gran verdad: "La pobreza se halla en todas partes". Medida por el índice de pobreza humana (IPH-1), más de una cuarta parte de los

⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, España, Mundi-Prensa Libros S.A., pg. 19.

4.500 millones de personas que viven en los países en desarrollo todavía no cuentan con algunas de las opciones más básicas de la vida: la supervivencia después de los 40 años de edad, el acceso a los conocimientos y servicios privados y públicos mínimos; casi 1.300 millones de personas no tienen acceso a agua limpia; uno de cada siete niños en edad de escuela primaria no asiste a la escuela; unos 840 millones de personas están desnutridas; unos 1.300 millones de personas viven con un ingreso diario inferior a un dólar. En suma, la situación es crítica.

- En el plano medioambiental: la destrucción medioambiental se convierte de manera progresiva en una fuente de conflictos. Existen evidencias, anota la citada autora, de una correlación entre pobreza, desertificación y conflictos de varios tipos en áreas áridas y semiáridas. El factor común es el proceso de exclusión de grupos vulnerables, dependientes de ecosistemas frágiles y bajo presión. En medio siglo, el planeta ha perdido el 11% de la superficie cultivada. De los 47 países más pobres del mundo, 35 sufren procesos de desertificación aguda.
- En el plano étnico: resulta incuestionable que los Estados étnicamente homogéneos son más bien la excepción. Malgesini anota que en los más de 190 países que existen como naciones independientes hay cerca de 5.000 grupos étnicos diferentes. Las tensiones de esta naturaleza pueden ser causa de los flujos de refugiados al menos por dos razones: Primero, porque son susceptibles de explotación política; las facciones buscan crear fanatismos para su propio beneficio y ello se da en particular cuando un solo grupo étnico controla el aparato estatal, definiendo las características de la nacionalidad (caso de la guerra en Ruanda entre Hutus y Tutsis). La segunda razón es que, a pesar de que la mayoría

de los Estados son étnicamente diversos, la identidad étnica de uno de ellos es impuesta como la definitoria de la nacionalidad. En consecuencia, recalca, "la mera existencia de otros grupos puede ser presentada como un obstáculo para la construcción de la nación", con lo cual se convierten en víctimas de un potencial exterminio y de la supuesta limpieza (caso de los kurdos en Iraq).

Entonces, concluyendo el razonamiento, viene al caso recordar que:

Durante el transcurso de los siglos, la penetración del capitalismo en las áreas periféricas en busca de riquezas, materias primas y beneficios ilimitados, creó una población propensa a la movilidad geográfica. Actualmente la lógica del mercado es expandirse geográfica y funcionalmente, mediante el intercambio y los flujos económicos y de trabajadores entre las naciones. Pero este sistema global de mercado entra en contradicción con los intereses de Estados independientes, los cuales están constantemente preocupados por preservar y defender su soberanía. La teoría del sistema global considera a las migraciones internacionales como parte de la dependencia de los países periféricos de los centrales, junto con otros factores económicos, políticos y sociales. Así, los flujos de trabajadores siguen a los flujos internacionales de bienes y capital, pero en un sentido inverso. Las inversiones capitalistas fomentan cambios que crean una población desarraigada y móvil, al tiempo que fomentan fuertes lazos materiales y culturales con los países centrales, conduciendo por esta vía al movimiento transfronterizo."⁷

Muchos piensan que con la globalización las fronteras del Estado-nación moderno tienden a debilitarse y que los desplazamientos migratorios serán cada vez más comunes y aceptables. No obstante, la realidad nos demuestra otra cosa: la respuesta, especialmente en los países desarrollados, es la denominada "racionalización de los flujos migratorios" que se concreta en la fijación de cupos o, peor aún, en el cierre de fronteras.

⁷ Graciela Malgesini, ob.cit.

Jacques Decornoy⁸ asegura que: "Los países ricos buscan acabar con los flujos migratorios que tienen a las poblaciones por actores, pero dejan operar a su antojo a los que toman las decisiones en la economía transnacional", al tiempo que se remite al análisis de Gildas Simon, quien escribe en torno a este propósito:

Sostenido por una Inmigración y Cooperación, sistema financiero mundial que ha abolido ya las fronteras entre Estados, se establece un mercado unificado en donde se organizan a escala planetaria la investigación, la concepción, la producción y el consumo de bienes y servicios. Esta nueva organización económica del mundo se expresa en el plano migratorio a favor de la mundialización de los flujos humanos, la generalización de las migraciones de especialistas, el drenaje de las élites personales y su redistribución espacial en y por los polos más desarrollados del sistema económico mundial.⁹

De hecho, hoy el Norte mira con recelo la llegada de los inmigrantes del Sur, pero en una época muy próxima a la actual la situación fue bastante distinta, pues los migrantes eran europeos que escapaban de una realidad política, económica o social determinada.

"En el siglo pasado y hasta la segunda guerra mundial, los occidentales han venido constituyendo la masa de los emigrantes y han organizado las emigraciones salidas de otros pueblos. Más de 50 millones de personas han dejado Europa en cien años; las Islas Británicas (40 por 100), Noruega (36 por 100) y hasta Suiza se vaciaban, sobre todo por razones de orden económico, a las que se añadían a veces persecuciones (pogromos en este del continente).

"Una mano de obra que esperaban en América del Norte, Brasil, Argentina, Africa del Sur, Australia. Por otra parte, millones de chinos y de indios se veían obligados, por medios raramente amistosos, a ir a trabajar a Isla Mauricio, a Fiji, de Malasia a Surinam y al Caribe, a Africa del Sur o a las canteras de los ferrocarriles norteamericanos.

⁸ Jacques Decornoy, "Una humanidad sin domicilio fijo", en Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Unico. Varios autores, Madrid, pg. 206.

⁹ Gildas Simon, Geodinámica de las Migraciones Internacionales en el Mundo, PUF, París, pgs. 94 y 95.

"Desde 1945, las migraciones internacionales son muy diferentes. Si se excluyen los vastos movimientos de población provocados por las consecuencias, directas o indirectas, del conflicto (conciernen a uno de diez millones de alemanes, seis millones de japoneses obligados a regresar al archipiélago, cientos de miles de judíos y después de palestinos, enormes masas de indios y de paquistaníes), parece que las necesidades de algunas economías europeas han dado forma a muchos de los flujos: españoles, portugueses, italianos, yugoslavos, parten a trabajar hacia el norte, llegan numerosos magrebíes y turcos o también (hacia el Reino Unido) ciudadanos (de Asia del Caribe) de la Commonwealth. Otra zona de atracción además de la tradicional América del Norte: los Estados del Golfo.

"Para los países ricos, el viraje va a comenzar en 1973: el *choque petrolero* desencadena la crisis. El sur va a continuar alimentando el grueso de la emigración internacional, alrededor de las tres cuartas partes, pero tiende a hacerse clandestina en Occidente así como en los nuevos países industrializados o a punto de convertirse (Malasia, Tailandia). El norte, en particular en Europa occidental, ha producido parados por decenas de millones y tiene menos necesidad de mano de obra (local o exterior) debido a las revoluciones tecnológicas que se están produciendo.

"Desde entonces, el norte, agitado además en muchos lugares por corrientes xenófobas, se cierra al extranjero, con todas las *tendencias* confundidas en un vocabulario común (refugiados, demandantes de asilo, demandantes de empleo...)."¹⁰

Pero dentro de esta situación, cabe preguntarse dónde se inserta el Ecuador, cuya situación presente es muy particular, porque, de una parte, desde el año 2000 ha emigrado -especialmente a Europa y a los EE.UU.- alrededor de un 7% de su población¹¹ (la mayor parte debido a razones económicas), mientras, por otra, es también receptor de inmigrantes, en especial procedentes de Colombia, quienes huyen de la violencia generada por la guerra civil no declarada que se libra en dicho país?

¹⁰ Jacques Decornoy, ob, cit. Pgs. 203-205.

¹¹ Dato proporcionado por la cadena Teleamazonas en su noticiero vespertino del 29 de diciembre 2002.

La respuesta la encontramos, primero, en un recuento histórico de sus corrientes de inmigrantes, porque a pesar de estar alejado de los centros políticos y económicos mundiales, el Ecuador ha sido también lugar de destino para quienes se vieron forzados a abandonar sus países de origen.

El punto de referencia más importante son los años del triunfo y consolidación del liberalismo. En efecto, antes de 1.895 -según relata el historiador Juan J. Paz y Miño-¹² fue más bien esporádica la llegada de algún europeo no español o de algún norteamericano, la misma que se miró con recelo por motivos religiosos, al identificarlos con el protestantismo. "Pero fue la Revolución Liberal Ecuatoriana la que inició la apertura al inmigrante del exterior" dice el citado autor, agregando que: "Los primeros núcleos de inmigrantes se ubicaron en Guayaquil, ciudad liberal por excelencia. Ahí, la mayoría estableció pequeños negocios y algunos prosperaron hasta formar imperios. Muchos inmigrantes se vincularon a la exportación de cacao, al comercio importador y a la banca."

En general -dice- eran árabes, libaneses, con pasaportes turcos, por la ocupación de esos territorios por el imperio otomano. "La influencia árabe en Latinoamérica y en el Ecuador es importante, aunque poco estudiada. Se manifiesta en los grandes troncos genéticos árabe-libaneses, en la presencia del arte musulmán y mudéjar, en la huella presente en la artesanía de sillares, aldabones, zaguanes y candiles, y en la presencia libanesa de más de cien años en el Ecuador." Esta migración no se ha detenido.

¹² Juan J. Paz y Miño, cit. Por Silvna Larrea y Ernesto Trujillo, "Migrantes: Volviendo a Empezar", Mundo Dinero, octubre de 2000, págs. 14-19.

Otra corriente migratoria significativa ha sido la italiana, que asimismo se afincó principalmente en Guayaquil. La historiadora Jenny Estrada afirma que:

Empezaron a llegar en siglo XIX, cuando Italia vivía conflictos históricos, económicos y políticos, por lo que sufrió un gran éxodo hacia América, donde las nacientes repúblicas estaban abiertas a los inmigrantes." Una segunda oleada de inmigrantes italianos arribó desde 1900 hasta 1950, siendo su procedencia mayoritariamente genovesa, "pues se abrieron facilidades de transporte desde Génova hasta Guayaquil a través de dos líneas de vapores, una italiana y otra alemana.¹³

El número de inmigrantes se incrementó a raíz de la Primer Guerra Mundial y la mayoría se dedicó al comercio, aunque después se diversificó con la llegada de aviadores, arquitectos, sacerdotes, educadores, intelectuales y banqueros. Estos últimos coadyuvaron a la transformación del sistema bancario en el país.

Los inmigrantes italianos, según Estrada, habrían fundado las primeras fábricas de fideos y galletas accionadas a vapor, y las primeras procesadoras de cacao para hacer chocolates y bombones.

Los chinos empezaron a llegar por 1870, dedicándose a la agricultura, el comercio, la venta de comida preparada. Ellos habrían enseñado y expandido el cultivo de arroz y banano. Sin embargo, "el Ecuador los recibió con leyes discriminatorias dictadas por el presidente Antonio Flores Jijón (1889), quien en un planfleto de su autoría sostenía que los chinos no aportaban a la producción y que

¹³ Jenny Estrada, cit. en "Migrantes: Volver a Empezar", por Silvana Larrea y Ernesto Trujillo, Revista Diners, pgs.16 y 17.

eran 'portadores de la fiebre amarilla'. Esas leyes duraron hasta 1944, cuando Velasco Ibarra las abolió."¹⁴

Según los historiadores, los primeros chinos en llegar fueron hombres de poca preparación académica. La ausencia de mujeres de su mismo origen hizo que se casaran con ecuatorianas y empezaran el mestizaje, sobre todo en las provincias de Los Ríos, Manabí y Guayas, donde se asentaron por tratarse de un clima similar al de la región de donde venían, al sur de China.

Además, era difícil que se instalaran en la sierra porque las leyes determinaban que si en una ciudad no vivían al menos tres chinos, no podían establecerse más. Muchos chinos cambiaron sus apellidos por los de sus padrinos, para evitar así la discriminación y facilitar su incorporación a la sociedad ecuatoriana.

Un cuarto grupo de inmigrantes es el de los judíos, que arribaron al país durante la Segunda Guerra Mundial, huyendo de la política de confinamiento y exterminio nazi. Según la Revista Diners número 221, de octubre de 2000, actualmente existirían alrededor de 300 familias afincadas en el Ecuador.

Cronológicamente, una quinta corriente migratoria de importancia es la colombiana, que empezó a llegar al Ecuador en la década de 1950, habiéndose ubicado principalmente en Santo Domingo de los Colorados. "Sólo desde 1990, el Ecuador ha recibido alrededor de 100.000 desplazados por la violencia"¹⁵, que se han diseminado por distintas provincias de la costa, sierra y oriente. En el año 2000, la Dirección Nacional de Migración estimaba que sólo en Pichincha

¹⁴ "Migrantes: Volviendo a Empezar", Ibidem, pg. 17.

¹⁵ Idem. pg. 19.

podría haber "al menos" 200.000. Al momento se desconoce el número real de ciudadanos colombianos residentes en el Ecuador (que se estima superior a los 700.000), pero sin duda ocupan el primer lugar entre los inmigrantes.

Otros grupos significativos fueron el chileno y el argentino, que arribaron en la década de los 70. Los chilenos llegaron en dos oleadas, primero, escapando del régimen socialista del Presidente Allende y, tras la caída de éste, huyendo de la represión de la dictadura militar del general Pinochet. Los argentinos huyeron de las dictaduras militares sucesivas en ese país. En ambos casos, la mayor parte de inmigrantes retornaron a sus países cuando las condiciones así lo permitieron.

Esta es, en síntesis, la historia de las corrientes migratorias hacia el Ecuador, que ha mantenido una relación positiva con los inmigrantes, a quienes ha acogido con calidez.

Pero las épocas pasadas no se comparan en cuanto a la inestabilidad conocida durante los últimos 20 o 25 años, que se refleja en las migraciones masivas, que empiezan a constituir uno de los temas de mayor confrontación entre el Norte y el Sur, junto a los esfuerzos de los países en vías de desarrollo por configurar un sistema de comercio más equitativo y justo, donde se destierre finalmente el proteccionismo de los países ricos.

Respecto a esto, reiteramos, el Ecuador no constituye una excepción. El caso ecuatoriano es ilustrativo de que el fenómeno migratorio revela una falla de la sociedad que lo genera porque, en definitiva, lo que motiva al migrante a abandonar su país es la

necesidad real de hacerlo. Prácticamente nadie se va porque quiere, sino porque debe.

Lo peor es no se avizora una solución viable y eficaz frente a los miles y miles de personas que intentan emigrar. De ahí que parece sensato empeñarse en llevar adelante la iniciativa de crear nuevas normas relativas a lo que algunos estudiosos han denominado el "derecho migratorio internacional", conjunto normativo que coadyuvaría al establecimiento de un nuevo orden migratorio mundial, cuya premisa básica debe ser el trabajo mancomunado dirigido a la en la concertación de acciones y posiciones comunes aceptables.

1.1. La Ley de Extranjería del Ecuador y su Reglamento: principios y objetivos, actualización normativa y adaptación a la realidad nacional.

La Constitución del Ecuador señala, en el Título II, Capítulo II, "De los Extranjeros", que: "Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley."

Algunas de las limitaciones referidas se recogen en el artículo 14 de la citada Carta (renuncia implícita de reclamación diplomática); artículo 15 (limitaciones al dominio); artículo 26, numeral 14 (derecho a transitar libremente por el territorio nacional), etc.

Dentro de estos parámetros, y en el entendido de que el Estado debe garantizar tales derechos, pero a la vez mantener un adecuado control, se enmarca la Ley de Extranjería, expedida por el Presidente José María Velasco Ibarra mediante Decreto Supremo 1897, del 27 de

diciembre de 1971, cuyas normas, conforme al artículo 1, tienden a alcanzar un objetivo fundamental: "regulan la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración."

Como se indica en el primer Considerando de la Ley de Extranjería, su promulgación obedeció a la necesidad de ordenar y sistematizar la multiplicidad de instrumentos jurídicos de diversa naturaleza y denominación, "cuyo aislado e inorgánico establecimiento provoca interpretaciones normativas imprecisas y actuaciones administrativas carentes de concatenación y uniformidad". Esto se lo llevó a cabo bajo el principio de que "es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros, sea ésta espontánea o dirigida, para propender al desarrollo económico, social y cultural del país".

En forma adicional, se pretendía (tercer Considerando) que el contenido normativo "mantenga armonía con la finalidad ideal y práctica de los objetivos fundamentales de una política migratoria moderna y adecuada con la realidad nacional e internacional", para lo cual la estructura de la Ley estableció una organización administrativa y otorgó las competencias del caso a las entidades nacionales responsables, creó el Consejo Consultivo de Política Migratoria, y determinó las calidades de la inmigración a través de las categorías de visas de inmigrante y de no inmigrante pertinentes, que se aplican de acuerdo a la situación del peticionario, su propósito de ingreso al país, el tiempo previsto de permanencia, etc.

El precepto básico consta en el artículo 9 de la Ley, que dice: "Todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes,

deberá estar provisto de una visa emitida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano que preste servicios en el lugar de domicilio del extranjero o en su falta, el del lugar más cercano."

Concomitantemente, el artículo 10 manifiesta que: "Considérase inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación." Se mencionan las siguientes siete categorías:

- I. Para vivir de sus depósitos, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que se traslade al país;
- II. Para invertir su capital en la adquisición de bienes raíces o en certificados, títulos o bonos del Estado o de instituciones nacionales de crédito;
- III. Para invertir su capital en cualquier rama de la industria, agricultura, ganadería, o del comercio de exportación, en forma estable y distinta a la de sociedad por acciones;
- IV. Para asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país;
- V. Para ejercer una profesión liberal o una profesión técnica, con arreglo a las normas de la Ley de Educación Superior; y,
- VI. En caso de ser cónyuge o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría.
- VII. Para llevar a cabo actividades lícitas que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo, y que de conformidad con lo que requiera el reglamento correspondiente y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, garanticen ingresos suficientes y estables para el sustento económico del inmigrante y sus dependientes.

Asimismo, el artículo 12 expresa: "Considérase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan ..." ,contemplando inicialmente diez categorías, a las que se añadió otra mediante reforma contenida en el Registro Oficial 144, del 18 de agosto del 2000. Estos son:

- I. Funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales calificados pertenecientes a organismos internacionales de los que sea miembro el Ecuador y los representantes de las misiones especiales acreditadas ante el Gobierno del Ecuador, y sus familiares más cercanos;
- II. Altos funcionarios de otros Estados y personalidades amparadas en pasaportes diplomáticos, y sus familiares más cercanos;
- III. Empleados privados y domésticos de las personas citadas en los numerales anteriores, y sus familiares más cercanos;
- IV. Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su países de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos;
- V. Estudiantes que deseen iniciar, completar o perfeccionar su instrucción en establecimientos oficiales o particular con reconocimiento gubernamental, y sus familiares más cercanos;
- VI. Profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más cercanos;
- VII. Misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas en su país de origen y en el Ecuador para dedicarse a labores asistenciales, docentes o de apostolado, y sus familiares más cercanos;
- VIII. Personas asistidas por organismos nacionales constituidos legalmente para desarrollar programas de intercambio cultural, y sus familiares más cercanos.

- IX. Visitantes temporales con fines lícitos tales como turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes. Esta categoría podrá amparar también a extranjeros en caso de que no les fueren aplicable las categorías descritas en este artículo, cuando previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, su presencia en el país fuere debidamente justificada, de conformidad con lo que establezca el reglamento al respecto.
- X. Transeúntes, comprendidos en las siguientes subcategorías:
1. Personas que desembarcan hacia las zonas de tránsito directo con oportunidad de las escalas técnicas de las naves marítimas o aeronaves para proseguir su viaje en la misma nave o en otras provistas por la misma empresa;
 2. Personas que ingresan al territorio nacional para dirigirse al país de destino, para abordar una nave que los transportará al exterior o en cumplimiento de servicios en la conducción de vehículos de transporte terrestre internacional;
 3. Visitantes temporales con los fines previstos en el numeral IX de este artículo, durante un período no mayor de tres meses en cada año, y,
 4. Personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorinas y que requieran transitar diariamente en las poblaciones limítrofes nacionales.
- XI. Visitantes temporales con fines lícitos tales como negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, y que requieran múltiples entradas al territorio ecuatoriano.

La Ley de Extranjería contempla la obligación del registro de extranjeros, cuyo más importante efecto jurídico es, en el caso de los inmigrantes, la adquisición del domicilio político en el Ecuador, mientras que, en el de los no inmigrantes, la acreditación de su permanencia legal en el país.

Asimismo, el Capítulo V se refiere al cambio de calidad y categorías migratorias, bajo el principio de que (artículo 21): "Ningún extranjero podrá conservar dos o más calidades de inmigración simultáneamente."

Otras disposiciones importantes aluden al cambio de categoría migratoria de los extranjeros que se encuentran en el país, sea dentro de la de inmigrantes, de la de no inmigrantes, o bien de ésta a la primera; al cobro de valores por los servicios que prestan las oficinas competentes de los Ministerios de Gobierno y Policía y del Ministerio de Relaciones Exteriores (Consulados).

A las normas legales se añaden las normas reglamentarias, que fueron expedidas mediante Decreto Ejecutivo 1898 publicado en el Registro Oficial 382 del 30 de diciembre de 1971, el cual sufrió varias reformas hasta ser derogado por el Decreto Ejecutivo 1991, del 30 de junio de 1986, promulgado durante el Gobierno del ingeniero León Febres Cordero.

El Reglamento hace hincapié en cuatro considerandos de interés, atinentes a la simplificación de los procedimientos para la obtención de eficiencia administrativa; la necesidad de dotar a los funcionarios del Servicio Exterior Ecuatoriano y a la entonces Dirección General de Extranjería (hoy Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería), facultades más amplias para la concesión de visas; la garantía de seguridad para el ingreso al país del extranjero que haya obtenido visa, y; la adaptación de las normas reglamentarias "a las circunstancias actuales del país".

En su parte fundamental, el Capítulo III del Reglamento se refiere a las "Modalidades de Visación", mientras el Capítulo IV consigna las

"Reglas para las Categorías de Visas de Inmigrante", y el Capítulo V las "Reglas para las Categorías de Visas de No Inmigrante". Luego, el Capítulo VI contiene las "Reglas para la Inscripción en el Registro de Extranjeros" y el Capítulo VII las "Reglas para la Modificación de la Calidad o Categorías Migratorias."

Esta estructura legal y reglamentaria buscaba, como hemos manifestado, lograr objetivos puntuales con el sustento de principios claramente establecidos, destacando los de selectividad y beneficio para el país, así como el de adaptación a la realidad actual. No obstante, aún cuando desde la época de su expedición la Ley de Extranjería, pero sobre todo el Reglamento, fueron modificados, tales reformas más bien han desarticulado el cuerpo normativo, ocasionando dificultades que, en su aplicación ordinaria, generan incongruencias y conspiran contra la configuración de una política única, congruente, y eficaz en materia de migración y extranjería.

Esto implica que la Ley de Extranjería y su Reglamento no responden a la realidad actual del Ecuador, a los intereses del país, con las consecuencias negativas que ello supone para la consecución de algunos Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales, en particular el de Seguridad.¹⁶

El desface se aprecia, por ejemplo, en la vigencia de montos francamente ridículos para la obtención de visas de inmigrante, pero en especial en la categoría de inversionista 10-III. Al respecto, el Director General de Asuntos de Migración y Extranjería de la Cancillería, Embajador Gabriel Garcés, sostiene que se "debe subir la tasa de inversión de extranjeros que es de 1.400 dólares. Según el

¹⁶Vicepresidencia de la República-Oficina de Planificación ODEPLAN, "Plan de Gobierno 2000-2003".

citado funcionario, "ese monto no garantiza que ingresen al Ecuador a invertir, pero sí les permite tener una visa de inversor. En otros países, la tasa mínima es de 50.000 dólares." ¹⁷

En la misma línea, el Subdirector de dicha Oficina, Jorge Icaza, asegura que la entidad competente (la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno) "está regalando visas por 200 dólares con el fin de obtener mayores recursos." ¹⁸

Estos y otros aspectos a los cuales nos referiremos posteriormente, imponen una urgente adecuación de la normatividad en este campo, a fin de recuperar el control y el equilibrio en una materia estratégica para el Estado ecuatoriano.

1.2. Las situaciones anterior y presente en materia de competencia sobre la concesión de visas de inmigrante y de no inmigrante, su registro y el cobro de derechos: dictámenes de la Procuraduría General del Estado.

Uno de los principales obstáculos para lograr la configuración de una política única, congruente y eficaz en materia de migración y extranjería ha sido el manejo político, y no técnico, del tema durante los distintos gobiernos, mismos que han convertido a la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno en una suerte de botín, con las implicaciones que ello conlleva.

¹⁷ "La Visa no Frenará la Ola Delictiva", Diario El Comercio, Quito, 23 de diciembre de 2002, pg. A6.

¹⁸ Idem.

Los resultados de este hecho se han visto reflejados en sucesivas reformas legales y reglamentarias que han incidido en forma negativa en los ámbitos de organización y operación de la Cancillería, al reducir las atribuciones que se le habían asignado.

Los conflictos de competencias entre los Ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores obedecen en buena medida a intereses políticos coyunturales y económicos, pues los ingresos por concepto de otorgamiento de visas de inmigrante y otros rubros colaterales que recibe el primero son sustanciales.

Durante un tiempo la Ley dispuso que el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Extranjería, sería la entidad competente para autorizar el otorgamiento de visas de inmigrante -que se otorgaban fuera del país- a través de los Consulados del Ecuador. Dicha Dirección General receptaba las solicitudes de manera directa por intermedio de las Oficinas Consulares y procedía a analizar las documentaciones para, al final -luego de cumplidos los requisitos pertinentes- aprobar o negar los pedidos.

Este procedimiento obligaba a que los expedientes de los solicitantes se remitieran a los Consulados, donde luego de verificar que las documentaciones estaban en regla se otorgaban las visas. Aún así, debido a repetidas denuncias de casos de corrupción en la Dirección General de Extranjería, así como por otras razones, como la inestabilidad de los funcionarios de la Dependencia antes citada, mediante el artículo 155 de la Ley para la Inversión y Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial 144-S del 18 de agosto de 2000, se derogó el Decreto Supremo 2837, publicado en el Registro Oficial 720 del 28 de noviembre de 1978, estableciendo en su parte medular la transferencia al Ministerio de Relaciones Exteriores de las

funciones de la Dirección General de Extranjería y que ésta se ejecutaría "en el plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley".

Esta Cartera de Estado no dio los pasos internos necesarios para asumir la nueva responsabilidad, como debía haberlo hecho, y facilitó a la Dirección General de Extranjería que, utilizando influencias políticas, se revirtiera la decisión anterior, de manera que, mediante el artículo 6 de la Ley Reformatoria a la Ley de Extranjería y a la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial 374 del 23 de julio de 2001, se dispuso lo siguiente: "Deróguense los artículos...y 155 de la Ley para Promoción de la Inversión Ciudadana publicada en el Registro Oficial 144 del 18 de agosto del 2000, así como cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se oponga a la presente Ley."

Adicionalmente, la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno consiguió -aparentemente sin conocimiento de la Cancillería- que se introduzca una reforma en materia de competencias, que le permite hoy en día otorgar visas de inmigrante "dentro y fuera del país", prácticamente eliminando el criterio de selectividad y aplicando sus propias interpretaciones circunstanciales acerca de lo que es conveniente para el Ecuador en este campo, lo cual afecta de manera negativa a la política de seguridad interna y externa del país. Esta reforma consta en el artículo 7 de la indicada Ley, que dice:

Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y

otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según la interpretación de la Dirección General de Extranjería, que posteriormente ha sido corroborada por la Procuraduría General del Estado ante consulta formulada por la Cancillería, la competencia para otorgar visas de inmigrante es "privativa" de la mencionada entidad del Ministerio de Gobierno, lo cual determinó que varias impugnaciones presentadas en forma oficial por el Ministerio de Relaciones Exteriores al de Gobierno por concesión de visas de inmigrante al margen de los criterios de selectividad y de beneficio para el país no hayan merecido ni siquiera una contestación.

De igual manera, algunos Cónsules comunicaron a la Cancillería -a la vez que exponían su desacuerdo con la reforma- las dificultades que se estaban suscitando a raíz de la misma, ya que, por una parte, estimaban vigente su facultad -concedida taxativamente en el inciso 2 del artículo 28 del Reglamento a la Ley de Extranjería- para otorgar visas de inmigrante en el extranjero y para cobrar por dicho concepto los derechos obligatorios establecidos en el Arancel Consular, recaudaciones en torno a las cuales debían rendir cuentas al Ministerio de Relaciones Exteriores y, especialmente, a la Contraloría General de la Nación.

Luego de emitir una serie de instrucciones a los Consulados, la Cancillería y el Ministerio de Gobierno pudieron encontrar soluciones a varios casos, pero los problemas derivados de la reforma persistían. Uno de los ámbitos más conflictivos fue el del otorgamiento de visas inmigrante,

de categoría 10-VI, para los familiares de los cónyuges o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta de esta categoría.

Antes de la mencionada reforma al artículo 7 de la Ley, estas visas eran procesadas y concedidas en forma directa por los funcionarios consulares previo el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley y el Reglamento, sin necesidad de consulta, a fin de facilitar el ingreso al Ecuador de las familias que deseaban venir al país. Luego de producida la reforma -que generó inseguridad jurídica- la Dirección General de Extranjería desconoció la validez de las visas otorgadas en el exterior por los Cónsules y reclamó su competencia para procesar las solicitudes, aprobarlas o negarlas y cobrar los derechos correspondientes, con lo cual se crearon trabas y demoras innecesarias en cuanto al retorno de las familias ecuatorianas al país, cosa que se contraponía no sólo con el espíritu de la Ley de Extranjería, sino también con el espíritu y la letra de la Ley de Modernización, pero sobre todo, a algunas normas constitucionales, como la del artículo 37, que dice:

El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar.

Cuál mismo era, entonces, el rol del Estado con respecto a las familias de los ecuatorianos que deseaban regresar al país?. La concesión de visas para sus cónyuges y parientes evidenciaba un doble discurso, principalmente cuando, de manera paralela, el Gobierno realizaba esfuerzos por elaborar (lo cual concretó) un "Plan

Nacional de Ecuatorianos en el Exterior", que se materializó con la intención de que perdure como política de Estado, dos de cuyos pilares son: a) garantizar los derechos ciudadanos de los migrantes en el lugar donde se encuentren y; b) promover la reincorporación dinámica de los mismos al desarrollo nacional.

El Plan busca, igualmente, "la reincorporación o reinserción de emigrantes ecuatorianos al Ecuador."¹⁹

En razón de lo expuesto, el 28 de marzo de 2002, la Cancillería efectuó la indicada Consulta a la Procuraduría, solicitando se sirva emitir un pronunciamiento sobre dos aspectos fundamentales relacionados con el otorgamiento de visas en el exterior: 1) si en el extranjero es al Cónsul o funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano a quien corresponde cobrar los derechos correspondientes por la concesión de la visa de inmigrante de acuerdo a la Ley de Derechos Consulares, su Reglamento y el Arancel Consular, y; 2) Para el caso de las visas otorgadas en el extranjero, cabe o no el cobro que está aplicando la Dirección General de Extranjería en base del Acuerdo Ministerial 1367 publicado en el Registro Oficial número 147, del 23 de agosto del 2000, que ha provocado el doble cobro de derechos por concepto del otorgamiento de visas de inmigrante.

Sobre el particular, la Cancillería expuso que la Dirección General de Extranjería puso en vigencia dentro del país un Arancel para el cobro de las actuaciones a su cargo, relacionadas con el trámite de visas de inmigrante, lo que dio lugar a un doble pago del usuario por dicho concepto, dejando constancia de que, en su opinión, era

¹⁹ Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

improcedente que la citada Dirección General cobre por lo que estimaba era la emisión de informes favorables, que era parte del trámite, ya que la concesión propiamente dicha de la visa constituía una atribución de los Cónsules.

Al respecto, el Procurador del Estado emitió el Dictamen correspondiente mediante oficio 24841 del 2 de julio de 2002, en el cual señala que para el efecto requirió también el criterio de la Dirección General de Extranjería, la cual expuso que "a su entender no existe conflicto de normas en la materia."

En la parte medular del Dictamen, el Procurador determinó lo siguiente:

Partiendo de los servicios que presta cada una de estas entidades, según lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley de Extranjería, antes transcrito, existe una clara división de competencias entre los Ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores, correspondiéndole al primero el otorgamiento de visas de inmigrantes, dentro y fuera del país, y al segundo las de no inmigrantes.

El Procurador soslayó los argumentos de la Cancillería sobre las atribuciones que se derivan de la Convención de Viena, indicando que tal disposición "es perfectamente compatible con la contenida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en donde se establece la facultad de los Cónsules para extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados adecuados a las personas que quieran ingresar al país receptor, otorgamiento de visas o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado"; por ende -continúa- "la Convención de Viena establece la facultad de conceder visas, y la Ley nacional, en forma complementaria dispone qué tipo de visas están en capacidad de otorgar los cónsules.

El dictamen prosigue acotando que:

"La Dirección General de Extranjería tiene la facultad privativa y exclusiva de otorgar visas de inmigrantes, dentro y fuera del país, por lo que el extranjero solicita su admisión en calidad de inmigrante ante el cónsul, funcionario que envía la aplicación a Extranjería, para que previa revisión de la documentación respectiva decida, de así considerarlo pertinente, otorgar la visa de inmigrante solicitada; visa que será sellada por el Cónsul en el exterior.

"De igual forma, el manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y bajo tal supuesto, la Dirección General de Extranjería cuya función es la de registrar las visas de no inmigrantes concedidas por los cónsules, no puede cobrar por su otorgamiento.

"En este sentido, de conformidad con lo dispuesto por los artículo 7 y 22-A de la Ley de Extranjería, los servicios que presta cada una de las entidades en cuestión, están plenamente diferenciados, y por ende, los cobros que a cada una le corresponde realizar.

"Por lo tanto, estando definidos los servicios que presta cada una de las instituciones, sin que exista incompatibilidad entre los mismos, no debería existir duplicidad de pagos por un mismo concepto.

"En consecuencia, bajo el principio de que ninguna institución puede ser privada de los ingresos que en razón de sus funciones le corresponde, al tenor de lo dispuesto por el artículo 259, inciso cuarto de la Constitución "Política de la República, y correspondiéndole a cada una de las instituciones en cuestión funciones diferentes, el cobro por los servicios relacionados con el otorgamiento de visas de inmigrantes debería, en opinión de este Despacho estar a cargo de la Dirección General de Extranjería, y el de otorgamiento de visas de no inmigrantes, a cargo de las oficinas consulares respectivas o del Ministerio de Relaciones Exteriores, de ser el caso."

Ante este pronunciamiento (no exento de favoritismo político), que disloca la política migratoria y de extranjería del Ecuador en función de salvaguardar los ingresos que estaba recibiendo por concepto de otorgamiento de visas de inmigrante el Ministerio de Gobierno, el 19 de julio de 2002 la Cancillería solicitó al Procurador una

reconsideración y ampliación del dictamen, fundamentada en la incompatibilidad entre el artículo 7 de la Ley de Extranjería y la Convención de Viena de Relaciones Consulares; y en la preeminencia de la Ley Orgánica del Servicio Exterior sobre cualquier otra ley ordinaria. Asimismo, la Cancillería insistió en que no era de competencia de la Dirección General de Extranjería el establecimiento de un Arancel por la concesión de visas de inmigrante, argumentando que ésta sólo emite una autorización, no comparable al otorgamiento de visas propiamente dicho.

El Procurador se ratificó en su pronunciamiento anterior e indicó, en la parte sustantiva, que: "Para que exista conflicto entre dos normas jurídicas éstas deben ser incompatibles entre sí, es decir, la una no podría aplicarse sin contradecir o violar la otra", a lo cual agregó que ..."el ordenamiento jurídico vigente, de cuyo cumplimiento no pueden abstraerse las misiones diplomáticas apunta a la división de competencias, concediendo la potestad de otorgar visas de inmigrantes a la Dirección General de Extranjería."

En lo referente al pedido de ampliación sobre el Arancel de la Dirección de Extranjería, manifestó que "...la respuesta se deriva de lo antes expresado. Más aún si consideramos el principio de derecho público, según el cual, dentro de éste ámbito únicamente está permitido hacer aquello expresamente permitido por la ley."

En suma, los dictámenes de la Procuraduría consolidaron el inconveniente fraccionamiento del tema migratorio al reconocer que el Ministerio de Gobierno -Dirección General de Extranjería- posee la competencia privativa para la concesión de visas de inmigrante dentro y fuera del país. Esto ha dado lugar a una serie de denuncias que sugieren corrupción, sobre el otorgamiento de visas de inmigrantes

por parte de esa entidad y de la Subdirección de Extranjería del Guayas.²⁰

Ahora cualquier persona que decida venir al Ecuador como transeúnte, o con visa de turista, puede aplicar y obtener una visa de inmigrante dentro del país. Muchos obtienen, reiteramos, la calidad de inversionistas pagando alrededor de 1.400 dólares (monto de "inversión" vigente), y los que no poseen esa cantidad, pueden aplicar a otras categorías de visados, como ocurre por ejemplo con pensionistas colombianos (categoría 10-II) a quienes se les otorga visas de inmigrante al acreditar que reciben pensiones irrisorias, con las que ningún otro país del mundo les concedería tales visados. Lo más delicado es que, lógicamente, en función del principio de reunificación familiar todos los inmigrantes reclaman inmediatamente a sus familiares, quienes consiguen también sus visas para radicarse en el Ecuador.

Sería entonces importante conocer, quién controla a la Dirección General de Extranjería? Quién controla a la Subdirección del Guayas? Es adecuado que funcionarios de libre remoción, tengan a su cargo la responsabilidad privativa de resolver por sí y ante sí a quien le conceden visa y a quien no? No ocurrirá en este ámbito algo parecido a lo de las aduanas?

De otro lado, quién protege a los ecuatorianos para que no sean desplazados en sus trabajos por inmigrantes que obtienen fácilmente dicha calidad? Hay algún país del mundo que confiere un tratamiento similar a los ecuatorianos? Y, en qué forma incide toda esta situación en la inseguridad interna, que en opinión de la ciudadanía es al

²⁰ Locus cit. pag.

momento el mayor problema del Ecuador? Habrá que adoptar medidas urgentes?

1.3. La situación presente en materia de aplicación normativa.

Como se ha visto, la situación presente en materia de aplicación normativa es compleja, por el fraccionamiento de la temática migratoria y de extranjería y las competencias privativas de las entidades responsables, que impide articular una política beneficiosa para el Ecuador.

En todo caso, la normatividad vigente parte del precepto contenido en el artículo 9 de la Ley de Extranjería ya referido:

Todo extranjero que solicite su admisión en el Ecuador en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes deberá estar provisto de una visa emitida por funcionario del servicio exterior ecuatoriano que preste servicios en el lugar de domicilio del extranjero o en su falta el del lugar más cercano."

Esta disposición, sin embargo, se ha visto en parte superada por la reforma al artículo 7 de la Ley de Extranjería y los pronunciamientos del Procurador, que facultan a la Dirección General de Extranjería a otorgar visas "dentro y fuera del país".

Lo anterior se relaciona con el artículo 39 del Reglamento a la Ley de Extranjería, según el cual:

Las solicitudes de visa de no inmigrante deberán ser presentadas por el extranjero ante un funcionario del servicio exterior ecuatoriano, directamente, en el lugar de su último domicilio, o en su falta ante el funcionario más próximo a tal lugar, si el extranjero estuviere en el exterior; en caso contrario, las solicitudes podrán ser presentadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. A los mencionados

funcionarios y al Ministerio de Relaciones Exteriores, en su caso, les compete exclusivamente la calificación del solicitante y la decisión sobre el otorgamiento de la visa.

Asimismo, el artículo el artículo 48 del Reglamento a la Ley de Extranjería contiene otra norma de gran importancia: "Los extranjeros no inmigrantes comprendidos en las subcategorías de transeúntes de la categoría X del artículo doce la Ley, no requerirán visación del funcionario de servicio exterior ecuatoriano para su admisión en el país y deberán sujetarse a las siguientes reglas."²¹

En cuanto a las disposiciones generales, las mismas establecen que todos los ciudadanos del mundo pueden ingresar al país sin visa, por un período de hasta 90 días, con el objeto de desarrollar las actividades indicadas en el artículo 12, numeral IX de la Ley de Extranjería. El ingreso es gratuito, con excepción de los ciudadanos de los países que constan en la lista de salvedades por razones de interés nacional o de reciprocidad. Este listado se modifica periódicamente de conformidad a la evolución del tema migratorio.

De otro lado, los extranjeros que deseen ingresar al Ecuador por un lapso de hasta 90 días dentro de un período de 12 meses, para realizar las actividades lícitas establecidas en el artículo 12, numeral IX de la Ley de Extranjería, esto es: "turismo, deporte, salud, estudio, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes", no requieren de visa consular alguna, salvo el caso de los nacionales de los países que constan en la referida lista, como excepciones.

²¹ Constan en calidad de anexos las subcategorías de transeúntes de la categoría X del artículo doce de la Ley y, asimismo, el artículo 48 del Reglamento y las reglas que regulan la norma.

Los funcionarios consulares pueden conceder visas de "No Inmigrante" en las categorías 12-V a 12-X, a quienes sean originarios o residentes del país donde se encuentran acreditados y, también, a los transeúntes de otras nacionalidades cuya condición de turista o visitante idóneo, a su criterio y luego del análisis necesario, sea aceptable, excepto los nacionales de países que requieren autorización previa de la Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería de la Cancillería.

También están autorizados a conceder la visa de no inmigrante, de amparo, en las categorías 12-V a 12-XI (aunque en la práctica esta última todavía no se aplica por no estar reglamentada), a los familiares del beneficiario principal autorizado, dentro del primer grado de consanguinidad (padres e hijos) o primero de afinidad (cónyuge).

Los extranjeros que desearan permanecer en el país por un período mayor a los 90 días en un período de 12 meses, pueden solicitar la renovación prevista en la Ley Especial de Desarrollo Turístico o deben ingresar al país con una visa que será emitida por el funcionario consular ecuatoriano. Para su trámite, el Cónsul tiene que observar las disposiciones de la Ley de Extranjería y su Reglamento, a efecto de que el extranjero cumpla con los requisitos estipulados para cada categoría migratoria, en concordancia con la actividad que va a realizar en el Ecuador.

Desde la fecha de ingreso al país, los extranjeros cuentan con el plazo de 30 días para proceder al registro de su visa ante la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y a su empadronamiento en el censo de extranjeros de la Dirección Nacional de Migración. Se hallan exentos de este trámite las personas que ingresen sin visa hasta por 90 días o por hasta 180 días, si hubiera

renovación, de acuerdo a lo que dicta la Ley Especial de Desarrollo Turístico.

En el caso de los menores de edad que desearan ingresar al país en calidad de turistas sin estar acompañados de sus representantes legales, deben portar la autorización de los mismos, expedida ante autoridad judicial o administrativa competente, o ante notario público del lugar de domicilio del menor, según lo disponga la Ley del país. Por lo tanto, el mismo requisito que se exija para la salida del país del domicilio del menor, se respetará también para su ingreso al Ecuador y su retorno al lugar de origen.

Los ecuatorianos por nacimiento que se naturalicen o se hayan naturalizado en otro país, podrán mantener, en concordancia con el artículo 11 de la Constitución de la República, la ciudadanía ecuatoriana.

El cobro de derechos consulares por concesión de visas es individual y se aplicará a todas las personas, inclusive a los niños menores de edad que consten en el pasaporte de sus padres.

Toda autorización de visa caduca luego de transcurridos 90 días de la fecha en que se recibe la correspondiente nota o correo electrónico.

Antes de otorgar una visa, el funcionario deberá verificar que el peticionario no conste en la lista de exclusión de la Dirección Nacional de Extranjería, por haber sido sujetos de deportación.

Los funcionarios consulares verificarán la idoneidad del turista o visitante, en especial cuando se trate de transeúntes, por los medios legales que se estimen adecuados, siempre que éstos no afecten a la

dignidad del solicitante. Usualmente los funcionarios ecuatorianos no atienden solicitudes por correo, en cumplimiento de la recomendación formulada por la Cancillería en tal sentido.

Respecto a las disposiciones especiales, en la actualidad la Ley Trole II permite que los extranjeros que ingresan al Ecuador con visa 12-X (por un máximo de 90 días) o con el sellado de la Dirección Nacional de Migración, como transeúntes (casos de ciudadanos que no requieren visa), podrán cambiar su categoría migratoria dentro del país, previo dictamen favorable de la Comisión de Política Migratoria.

El cambio de categoría migratoria requiere, en tales casos, de la presentación de una solicitud motivada dentro de los 90 días previos a la fecha de vencimiento de la visa, pero no menos de 30 días antes de la caducidad de la misma.

La renovación de la visa de no inmigrante, con salvedad de la visa 12-IX que se hubiere otorgado por el máximo tiempo posible de 180 días y en tal virtud no puede ser prorrogada, el titular deberá presentar la correspondiente solicitud dentro de los 90 días anteriores a la expiración de dicho visado, pero no menos de 30 días antes de la fecha de caducidad de la misma.

Cuando el extranjero se encontrare en el exterior, la solicitud de visa de no inmigrante debe ser presentada ante el Cónsul acreditado en el país de origen o del último domicilio del interesado y, de no existir Consulado, ante el funcionario consular más cercano, a quien le corresponderá conocer, calificar y decidir sobre su otorgamiento, en el caso de visas de no inmigrante. Tratándose de visas de inmigrante, el funcionario deberá transmitir la solicitud, a través de la Cancillería, a la

Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, para que esta entidad proceda en consecuencia.

Cuando el extranjero se encontrare en el Ecuador sin visa o con visa de no inmigrante, caducada, la solicitud para la regulación de su situación debe ser presentada en la Cancillería, a la cual le corresponde conocer, calificar y decidir sobre la misma. En caso de que se aceptase el trámite de visa o la extensión, el extranjero deberá pagar la multa correspondiente (derivada de su situación irregular) en la Dirección Nacional de Extranjería, que absurdamente sólo llega a 0,80 centavos de dólar. El indicado monto debe revisarse urgentemente porque genera incluso problemas colaterales, ya que los extranjeros que desean permanecer en el país omiten cumplir a cabalidad con la obtención de su visa o su extensión, a sabiendas de que lo podrán hacer cuando lo estimen adecuado pagando la irrisoria cantidad mencionada. Ello incide en la proliferación de personas en situación irregular dentro del país y dificulta el control por parte de la Dirección Nacional de Migración.

Los convivientes extranjeros pueden obtener visas de amparo de no inmigrante siempre y cuando pruebe, en concordancia con la Constitución, la existencia de una "unión estable y monogámica entre un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho", por más de dos años. La Ley de Uniones de Hecho y el Código Civil no permiten, en cambio, la obtención de visas de amparo de inmigrantes alegando unión de hecho.

Cuando se trate de hijos extranjeros, menores de dieciocho años, en particular infantes, para quienes los padres o sus representantes legales soliciten una visa de amparo (inmigrante 10-VI), ésta podrá

concederse, según sea el caso, en el Consulado más cercano al domicilio del menor, previa autorización cursada por la Dirección General de Extranjería a través de la Cancillería, o directamente en Quito.

Como hemos visto, las visas 12-I, 12-II y 12-III son visas para actividades diplomáticas, otorgadas por los Jefes de las Misiones Diplomáticas o por la Cancillería, cuyos titulares no están sujetos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento a la Ley de Extranjería, a las normas de calificación, exclusión o deportación establecidas en la legislación migratoria y de extranjería ecuatoriana. Se conceden, según corresponda, a funcionarios diplomáticos, miembros de organismos internacionales, integrantes de misiones especiales, expertos de asistencia técnica, al personal administrativo de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares extranjeras, y sus familiares, etc. Estas visas tienen la particularidad de que sus titulares -quienes estarán registrados en la Dirección General de Protocolo y en el Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería de la Cancillería- quedan exentos de jurisdicción territorial mientras conserven su respectiva calidad y categoría migratorias. Las visas indicadas sirven para una o múltiples admisiones y su duración es por el término de las respectivas misiones de los beneficiarios.

Al respecto, durante largo tiempo no se ejerció un adecuado control sobre la concesión y el uso de esta clase de visados, pero en la actualidad el Ministerio de Relaciones Exteriores ha introducido procedimientos internos tendientes a mejorar el mismo. De todas maneras, aún pueden y deben perfeccionarse dichos procedimientos y mecanismos, pues no es dable que visas de las características descritas se entreguen indiscriminadamente.

Las visas 12-IV, para asilados y refugiados, sólo se concederán mediando instrucciones expresas de la Cancillería, siendo la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Sociales la competente en la materia.

En lo inherente al costo de la visas, el cobro de derechos por la concesión de las mismas es individual y se aplica a todas las personas, inclusive a menores de edad.

En este contexto, cabe señalar que los nacionales de España, Paraguay y Colombia están exentos del cobro de derechos por concepto de solicitud y otorgamiento de visas, en virtud de existir convenios bilaterales vigentes expresos sobre la materia.

Los titulares de visas de inmigrante y de no inmigrante en las categorías 12-V a 12-IX, requieren de certificado de visación, que consiste en un documento adicional a la visa, que lo elabora (en original y copia) el funcionario consular ecuatoriano y lo entrega junto con el pasaporte. En él constan los datos del titular, su fotografía, el número del visado, así como la firma y el sello del funcionario consular. El original corresponde al interesado para el registro de su visa y su empadronamiento; la copia es para el archivo de la Oficina Consular, que tiene la obligación de enviar mensualmente a la Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería de la Cancillería, un informe detallado de todas las visas concedidas por la Oficina durante el mes precedente. Los titulares de visas 12-I, 12-II, 12-III y 12-IV, así como los de 12-X no necesitan certificado de visación.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de registrar las visas 12-I a 12-IV. Como hemos anotado antes, la 12-X no requiere de registro. La 12-XI no se aplica al no haber sido reglamentada todavía.

CAPITULO II

2. EL ROL DEL MM.RR.EE. Y SU VINCULACION CON OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO

2.1. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Consulados del Ecuador en el ámbito de la Extranjería.

Para facilitar el conocimiento y la comprensión de cuál es el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Embajadas y Consulados en el ámbito de la extranjería, a continuación realizaremos un análisis de la estructura orgánica y funcional del Servicio Exterior, así como de su vinculación con la Ley de Extranjería y su Reglamento.

El Título I "De los Fines", de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, LOSE, señala que el Servicio Exterior tiene a su cargo "cumplir la gestión internacional de la República," conforme a la Constitución, las leyes y el Derecho Internacional, bajo la dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, "quien ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses."

Con tal propósito, la LOSE establece en su artículo 3, que integran el Servicio Exterior: 1) el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de órgano central que dirige y orienta; 2) Las misiones diplomáticas y; 3) las Oficinas Consulares.

El artículo 4 consigna las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre las cuales constan:

"7. Los casos de asilo diplomático y territorial, de extradición y de internamiento, todo ello de acuerdo con las leyes, los tratados, el derecho y la práctica internacionales;"

A su vez, en el artículo 5, cuando se habla de las funciones en relación con otros entes, se anota que al Ministerio de RR.EE. le corresponde, en consulta con otros ministerios u organismos competentes, según el caso: "5. La cooperación en la ejecución de la política de inmigración y el fomento del turismo hacia el Ecuador;"

La LOSE indica que las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la posibilidad de que la Misión Diplomática pueda impartir instrucciones a los Consulados bajo su jurisdicción "en todo lo que se relacione con asuntos generales de orden político, diplomático o económico y en los que se requieran la intervención de los órganos representativos del poder público de dicho país."

En esta línea, el artículo 63 de la citada Ley, atinente a las funciones de las Oficinas Consulares, menciona, entre otras, que a éstas les compete la gestión administrativa de los intereses consulares del país, dentro de sus respectivas circunscripciones, conforme a los tratados, leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio y de la Misión Diplomática correspondiente.

Lo anterior y, en general, todo el contenido del mencionado artículo, se complementa con el artículo 64, inherente a la intervención de los Cónsules en actos que deben surtir efectos en el Ecuador, literal b): "Actuaciones relacionadas con la inmigración, ingreso de extranjeros y el turismo; otorgamiento de visas; y concesión de pasaportes y documentos de viaje ecuatorianos."

Con el fin de estructurar adecuada y profesionalmente al Servicio Exterior, el Capítulo III de la LOSE establece la "Carrera Diplomática", cuyos integrantes pueden ejercer funciones, conforme a su designación, también en el área consular. El artículo 83.1 concede al Ministro de Relaciones Exteriores la facultad de realizar "en casos excepcionales de conveniencia para el país" nombramientos políticos hasta por el 25% del total del personal efectivo del Servicio Exterior, disposición que, dicho sea de paso, conspira contra el trabajo profesional y técnico del Servicio Exterior.

Desde el punto de vista operativo, el Reglamento Orgánico Funcional Reformado del Ministerio de RR.EE. contempla en su artículo 74 las funciones de la Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería, entre las cuales destacan:

- "3. Estudiar y tramitar los asuntos relacionados con materia migratoria y de extranjería que corresponde conocer al Ministerio de Relaciones Exteriores;"
- "7. Autorizar el otorgamiento y renovación de visas de "No Inmigrante";"
- "9. Supervisar que las funciones asignadas a las unidades bajo su responsabilidad se cumplan, de acuerdo al Sistema de Planificación del Ministerio."

A lo anterior, el artículo 75 acota que son funciones del Departamento de No Inmigrantes: "4. Supervisar la labor de los consulados ecuatorianos en materia de migración y extranjería." Se suma, igualmente, efectuar el seguimiento del trámite de asuntos

migratorios y de extranjería, elaborar instrucciones para las oficinas consulares, absolver consultas de las mismas, etc.

De otro lado, el Reglamento dispone que el Director General de Asuntos de Migración y Extranjería participe en representación del Ministerio en las reuniones del Consejo Consultivo de Política Migratoria, que como veremos más adelante, tiene a su cargo importantes funciones para el diseño, la aplicación y el control de la política nacional en el campo de la migración y la extranjería. Esto implica mantener una coordinación permanente con miras a ejecutar una política integrada y en armonía con la Ley de Extranjería y su Reglamento, con la Ley de Migración y su Reglamento, el Código del Trabajo (en particular el artículo 569), y otros cuerpos normativos correlacionados.

Asimismo, es preciso decir que las instrucciones que reciben los funcionarios diplomáticos y consulares ecuatorianos sólo pueden provenir, conforme al artículo 58 de la LOSE, y a los artículos 75 numeral 4 y 76 numeral 3, del Reglamento Reformado en mención, de la Cancillería. Esto determina que la otra entidad competente en la actualidad para otorgar visas, es decir la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, debe dirigirse al Ministerio de RR.EE. solicitando que tal o cual Consulado realice una gestión determinada.

De manera concomitante, cabe destacar que el marco jurídico que sustenta la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito migratorio y de extranjería, se vincula con el manejo mismo de la política internacional, uno de cuyos temas principales es hoy en día es precisamente el referido.

El artículo 4 de la Constitución, numeral 3, atinente a los principios del Derecho Internacional, declara que éste es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas. En consecuencia, como ha puesto de relieve la Cancillería en varias oportunidades, para el Ecuador el Derecho Internacional constituye el cauce por el que fluye, se desarrolla y se aplica su política internacional.

Así, un referente primordial constituye la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, suscrita por el Ecuador el 25 de marzo de 1964 y ratificada mediante Decreto Supremo número 2830, publicado en el Registro Oficial número 472 del 5 de abril de 1965, norma de conducta entre los Estados que establece en su artículo 5, literales a) y d), que las funciones consulares consistirán en proteger, en el Estado receptor, los intereses del Estado que envía y en extender pasaportes y documentos viaje a sus nacionales, así como visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado, en nuestro caso, el Ecuador.

Por lo tanto, dicha Convención, al igual que otros instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador en el ámbito bilateral o multilateral, forman parte de la estructura normativa del país, prevaleciendo incluso sobre normas de menor jerarquía, según lo dispone la Constitución de la República en su artículo 163.

En razón de lo expresado, es necesario enfatizar que el rol que cumplen el Ministerio de Relaciones Exteriores, las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares en el ámbito migratorio y de extranjería, tiene trascendencia.

Por ello, es imperativo que la Cancillería brinde prioridad a esta temática y establezca una estrategia orientada a fortalecer su

participación política y administrativa en estos asuntos, ya que cuenta con una trayectoria de seriedad profesional para ello.

El reforzar del andamiaje administrativo interno es impostergable; y dentro del mismo, un paso importante ha constituido la creación de la Asesoría de Asuntos Migratorios, llevada a cabo en marzo de 2002, pero, especialmente, resulta urgente el trabajo sobre el marco jurídico que sustenta el accionar la Cancillería, entidad que debería propiciar una reforma pragmática de la Ley de Migración y de la Ley de Extranjería, así como de sus Reglamentos, y así se podrán precautelar los intereses presentes y futuros del país.

2.2. La relación de la Cancillería con la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y con la Dirección Nacional de Migración: puntos fundamentales de convergencia y de discrepancia.

A pesar de la falta de coincidencia sobre diversos aspectos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno han trabajado en forma conjunta en asuntos relevantes, relacionados con la aplicación de políticas (por ejemplo la posibilidad de imponer visado a los ciudadanos colombianos) y la adopción de medidas de control en el campo de la migración y de la extranjería.

En este contexto, es innegable que los temas de seguridad interna y de política internacional han estado estrechamente vinculados.

Algunas situaciones puntuales han evidenciado las falencias y debilidades de nuestra legislación vigente en este ámbito, pero no han

evitado que a través del diálogo entre ambos Ministerios se encuentren soluciones aceptables a situaciones concretas.

De forma paulatina los dos Ministerios están convergiendo hacia la necesidad -que en principio parecía poco relevante para la Dirección General de Extranjería- de reformar y actualizar la Ley de Extranjería y su Reglamento, lo cual ahora parece aceptarse en mayor grado debido a la existencia de situaciones clamorosas, como la expresada de los montos exigibles vigentes para la concesión de visas de inmigrante a pensionistas o, aún más grave, a inversionistas.

La presión que ejercen la opinión pública y diversos sectores cívicos de la sociedad están determinando ello, en el entendido de que para lograrlo se requiere un alto grado de voluntad política, que no se ha hecho patente durante el gobierno del Presidente Noboa (en parte porque al parecer el señor Director General de Extranjería tenía con él algún parentesco).

Respecto a las discrepancias, éstas han sido y siguen siendo notorias. La Cancillería ha hecho patente que no concuerda con la coexistencia de una Administración de compartimentos estancos en la materia, y se ha mostrado decidida a imprimir un nuevo ímpetu a la temática migratoria y de extranjería.

Como hemos anotado con anterioridad, las divergencias entre la Cancillería y el Ministerio de Gobierno básicamente se han centrado en asuntos de competencia que se derivan de la reforma al artículo 7 de la Ley de Extranjería, la cual generó Consultas a la Procuraduría General de Estado y pronunciamientos de ésta, sin perjuicio de lo cual, en nuestra opinión, es necesario que haya control para evitar que sigan produciéndose recurrentes acciones dudosas de la

Dirección General de Extranjería y de la Subdirección General de Extranjería, que se han reflejado en notas oficiales la Cancillería canalizadas a través del Ministerio de Gobierno, como la remitida por el Embajador en un país latinoamericano, que data de mayo de 2002, quien calificaba como "persistente e irregular" el sistema con que se otorga las visas de trabajo (categoría 10-IV) a ciudadanos extranjeros "sin ninguna calificación profesional", a..."simples campesinos, tractoristas, mecánicos o técnicos" de un área rural específica del país donde se encuentra acreditado, "que pasan a representar a empresas ecuatorianas cuya finalidad, conforme a la constitución jurídica de las mismas, va desde la importación de papeles a la compra-venta de aviones y helicópteros."

El Ministerio de Relaciones Exteriores también se ha hecho eco de otras situaciones parecidas a la descrita, reportadas por los Consulados, como la relativa a la concesión de una visa de inmigrante de categoría 10-IV a favor de una ciudadana china que no hablaba otro idioma que el de su país natal y que, extrañamente, ni siquiera conocía en qué consistía la función de apoderada que debía desempeñar en la empresa que le otorgó el poder. La responsabilidad de la entidad que autorizó tales visas en estos casos es clara, y requieren por lo menos una explicación. Sin embargo, los oficios de la Cancillería al Ministerio de Gobierno sobre estas y otras situaciones particulares no siquiera merecieron respuesta.

Esto ha resquebrajado la relación directa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Extranjería, pero, en cambio, sólo ha afectado mínimamente las que se mantienen con el Ministerio de Gobierno, tal vez porque son múltiples los temas que los dos Portafolios tratan.

En cuanto a las relaciones de la Cancillería con la Dirección Nacional de Migración, las dos entidades han venido trabajando dentro de parámetros de amplia cooperación y respeto a sus funciones específicas. Ha existido, cuando ha sido necesario, el intercambio de información pertinente y la debida atención de cada una a los pedidos formulados por tales instituciones. Esta relación puede ser todavía más fructífera y, de hecho, hay que tender a que lo sea dada la complementación existente entre las funciones de una y otra, y así lo exige el interés del país.

2.3. La vinculación de la Cancillería con el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos sobre la concesión de autorizaciones laborales requeridas para el otorgamiento de visas de trabajo.

La Ley de Extranjería estipula en su artículo 10, numeral IV, que se considera inmigrante a todo extranjero que se interna legal y de manera condicional en el Ecuador para radicarse y "asumir indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país."

A su vez, el Reglamento a dicha Ley reitera, en su artículo 33, lo consignado anteriormente, añadiendo "...sea que tales actividades las asuman en en virtud de contrato de trabajo, mandato general, representación legal o en razón de pertenecer a organizaciones u órdenes religiosas que se encuentran ejerciendo sus actividades al amparo de lo previsto en el Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede y el Decreto Supremo 212 promulgado en el Registro Oficial 547 del 23 de julio de 1937. Se otorgará también a las Corresponsalías

de Prensa establecidas o que se establecieron en el país. Su concesión se sujetará a las siguientes reglas:

- I. La inmigración deberá ser solicitada por una persona natural o jurídica constituida o domiciliada legalmente en el país. Esta regla no se aplicará a los apoderados o representantes de compañías constituidas en el extranjero que vinieren a establecerse en el país.
- II. En el caso de personal extranjero con relación de dependencia laboral, quien solicite la inmigración deberá presentar el contrato de trabajo y la certificación concedida por la Dirección General de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, a que se refiere el artículo 548 del Código del Trabajo. Otorgada la visa e inscrito el extranjero en el Registro de Extranjeros, no podrá exigírsele documento adicional para probar su calidad migratoria en esta categoría. La persona natural o jurídica debe mantener, por lo menos, un 80% de personal ecuatoriano con igual proporción para los egresos financieros por concepto de sueldos y salarios.

El peticionario deberá justificar a satisfacción de la Dirección General de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo, la necesidad permanente de utilizar los servicios del extranjero, en razón de su experiencia, nivel técnico o alta especialización, y por la no disponibilidad de ecuatorianos capacitados para el desempeño de esas funciones, o por ocupar funciones administrativas de confianza.

Están excluidos de estas disposiciones quienes ostenten la representación legal, judicial y extrajudicial y, en general, quienes no tengan relación laboral de dependencia.

- III. Al formulario de solicitud de inmigración, deberán acompañarse los siguiente documentos:
- a) Nombramiento o poder;
 - b) Documentos que acrediten la existencia legal de la persona natural o jurídica y que justifiquen el capital mínimo, si es aplicable; y,
 - c) Certificado actualizado del cumplimiento de obligaciones otorgado por la Superintendencia de Compañías o por la Superintendencia de Bancos, según el caso, cuando la persona jurídica esté sujeta al control de uno de estos organismos.

En el caso de la Regla II de este artículo, el Reglamento dispone que únicamente se deberá adjuntar el contrato de trabajo y la autorización de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos.

Además, el numeral V establece que los representantes de las personas jurídicas tendrán la obligación de informar al Director General de Extranjería, en el plazo máximo de quince días, "sobre cualquier hecho o circunstancia que modifique o contraríe, las condiciones que sirvieron de antecedente para la concesión de la visa, a fin de no estar sujetos a las sanciones contempladas en la Ley de Migración.

Por último, el numeral VI indica que los representantes de las personas naturales o jurídicas sufragarán los gastos que se originen por el abandono del país del extranjero y sus familiares, con motivo de la terminación de la circunstancia que originó la concesión de la visa o de la orden de deportación, emitida por juez competente en la oportunidad que sea requerido.

Este marco normativo se complementa, además, con el artículo 12-VI de la Ley de Extranjería, que permite el ingreso y la permanencia de no inmigrantes (ya que no tienen ánimo de radicarse) si se tratare de: "Profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más cercanos."

El Reglamento a la Ley agrega que:

- I. "Quien solicite el ingreso al país deberá justificar a satisfacción del funcionario del servicio exterior ecuatoriano, la necesidad temporal de utilizar los servicios del extranjero en la actividad que desarrolla o en entrenamiento industrial, así como la no concurrencia de personas ecuatorianas capacitadas al tiempo de la solicitud y en el lugar de trabajo, para el desempeño de tales funciones.
- II. "La inmigración deberá ser solicitada por el extranjero o por el interesado en su inmigración, persona natural o jurídica, con la exhibición del contrato de trabajo y la certificación expedida por la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos a que se refiere el artículo 548 (actual 569) del Código del Trabajo, o la presentación del nombramiento como representante legal o del poder, como factor, según el artículo 120 del Código de Comercio. En el caso de que el extranjero fuere contratado con fines de entrenamiento industrial, se presentará el respectivo convenio.
- III. "Serán aplicadas a esta categoría las normas de los numerales II, IV, V y VI del artículo trigésimo tercero de este Reglamento, en lo que fuere pertinente.
- IV. La visa conservará su vigencia para una o múltiples solicitudes de admisión y el tiempo autorizado de permanencia en cada admisión será el de duración del convenio o contrato."

El marco normativo que hemos transcrito nos permite observar algunos aspectos fundamentales relativos a la concesión de visas de trabajo y, entre ellos, uno de los más relevantes es la estrecha vinculación que existe en este ámbito entre las entidades competentes para conceder tales visados: la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno en el caso de las visas de inmigrante 10-IV, y el Ministerio de Relaciones Exteriores en el de las visas de no inmigrante 12-VI, con el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, que es, conforme a lo expuesto, la entidad encargada de certificar previa solicitud del interesado -por intermedio de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos- la necesidad de contar con el trabajador en forma indefinida o temporal, según sea el caso, y registrar el correspondiente contrato de trabajo (requisito sine qua non) que deberá estar elaborado de acuerdo a las normas vigentes, así como de otorgar los pertinentes carnets ocupacionales.

En este contexto, la política laboral de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos se enmarca en lo dispuesto por el artículo 569 del Código del Trabajo que indica lo siguiente:

"Autorización al trabajador extranjero.- Todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, domiciliadas en el Ecuador o en otro país, para solicitar la respectiva visación y su inscripción en el Registro de Extranjeros o la renovación de la misma así como para la modificación hacia esa calidad y categoría migratoria de tipo laboral, con posterioridad a su admisión en el país, deberán de manera previa obtener un certificado del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos en el que conste la autorización favorable de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país, no afecte a la política nacional de empleo y recursos humanos."

En concordancia con esta disposición el citado Ministerio debe considerar las normas contenidas en los Acuerdos y Convenios

Internacionales, la Ley de Extranjería y su Reglamento, Ley de Migración y su Reglamento, etc.

Como se aprecia, la función del Ministerio del Trabajo es importante y debe ejecutarse sin afectar a la política nacional de empleo y recursos humanos. Pero, en la práctica, esto es así actualmente?

En nuestro criterio, al menos subyacen dudas en torno al particular en circunstancias peculiares, dado que debido a la crisis financiera del 98 y 99 miles de ecuatorianos se vieron en la necesidad de abandonar el país en busca de trabajo, dada la imposibilidad de encontrarlo en el Ecuador. Algunos continúan saliendo haciendo grandes sacrificios. Mientras tanto, el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos ha entregado autorizaciones laborales a ciudadanos foráneos para cumplir tareas que bien pudieron ser realizadas por ecuatorianos.²²

Consecuente con esta situación, en repetidas ocasiones durante el 2002 la Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería del Ministerio de RR.EE. se negó a autorizar visas, sobre todo solicitadas por empresas petroleras vinculadas con la construcción del oleoducto de crudos pesados, a favor de ciudadanos que iban a ejercer las funciones de bodegueros u otras, que bien podían llevar a cabo ecuatorianos.

De manera concomitante, la Cancillería consultó en junio de 2002 a la Dirección General de Empleo y Recursos Humanos acerca de los

²² A modo de ejemplo, la Cancillería tiene registro de que en el 2002 el Ministerio del Trabajo concedió autorización laboral a un ciudadano colombiano para que labore como instructor de animadoras de barras deportivas (cheerleaders).

parámetros que aplicaba para entregar las autorizaciones laborales que permitían a los aplicantes obtener sus visados de trabajo en el país. La respuesta se produjo a finales del citado mes, indicando que otorgar tales autorizaciones constituía "una facultad privativa de esta Dirección".²³

Este es, entonces, otro caso de desarticulación de la política migratoria y de extranjería que debería primar en el Ecuador, al constituir las entidades a cargo de la aplicación normativa en estos campos compartimentos estancos, que se preocupan poco por conciliar posiciones y, más bien, defienden a ultranza sus "facultades privativas" de aplicar la Ley a su criterio y conveniencia.

De ahí que, por decir lo menos, cabría fortalecer la coordinación entre el Ministerio del Trabajo y de Recursos Humanos y la Cancillería, pero también del primero con la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, para revisar los procedimientos que se vienen aplicando en cuanto a la aprobación de autorizaciones laborales y carnets ocupacionales.

Al propio tiempo, es necesario subrayar que existen otros problemas puntuales en esta área, que van desde la aprobación de autorizaciones laborales para realizar funciones cuyas denominaciones se hallan escritas en idiomas extranjeros, sin acompañar siquiera una traducción, con lo cual mal puede establecerse -mediante la lectura de las publicaciones de prensa obligatorias- si hay en el Ecuador trabajadores que podrían desempeñar esas funciones, hasta casos de empresas fantasmas que, aprovechando las facilidades que concede la Ley de Compañías

²³ Oficio número 153-CML-2002 del 27 de junio de 2002, suscrito por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio del Trabajo.

se constituyen con capitales ínfimos, que muchas veces no llegan a los quinientos dólares, y proceden de inmediato al conferir poderes que permiten la venida al país de supuestos apoderados, administradores y gerentes, con sus respectivas familias.

Las situaciones especiales dentro del ámbito laboral, que al menos revelan falta de una preocupada la aplicación de las normas, requieren correctivos inmediatos, ya que se está perjudicando el desarrollo del país y ahondando la problemática social del Ecuador.

En el complejo campo de la responsabilidad específica de la Cancillería, es decir el otorgamiento de visas de trabajo 12-VI, cabe anotar que se presentan básicamente las siguientes tres situaciones, cuyos principales requisitos son:

- 1) Cuando existe dependencia laboral, en la que es imperativo presentar una solicitud con exposición de motivos detallada, firmada por el solicitante o su representante legal, así como el contrato de trabajo debidamente inscrito en la Inspectoría del Trabajo;
- 2) Cuando no existe relación de dependencia, aplicable a presidentes, gerentes, apoderados generales o especiales y a factores, en la que constituyen requisitos, además de la solicitud con exposición de motivos detallada y firmada por el peticionario o su representante legal, el nombramiento que acredita la función del potencial receptor del visado debidamente inscrito en el Registro Mercantil. A esto se añade el certificado de cumplimiento de obligaciones actualizado, emitido por la Superintendencia de Compañías, copia de la escritura de constitución de la compañía y estatutos de la misma;

- 3) Cuando existe carta de auspicio de la Casa Matriz a la que pertenece el potencial receptor del visado, a más de la solicitud ya mencionada, se acompaña una certificación de que la remuneración será cancelada por la Matriz, o en una filial destinada para esta función. Este documento tiene que presentarse en original debidamente legalizado en el Consulado del Ecuador donde funcione la compañía de que se trate y, si es en idioma extranjero, estará traducida al castellano.

En cada uno de estos casos, cuando se presenta el trámite con dependientes, deberá justificarse la relación de dependencia mediante la partida de matrimonio, en el caso de cónyuges, o con las partidas de nacimiento en el de los hijos.

III.1. El Consejo Consultivo de Política Migratoria: su razón de ser y su función efectiva.

Dentro del Capítulo II de la Ley de Extranjería, referente a la "Organización y Competencia", el artículo 8 establece el Consejo Consultivo de Política Migratoria, con el propósito de "determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador. Este organismo de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, está integrado por:

1. El Director General de Extranjería, o su delegado, quien lo presidirá;
2. El Director Nacional de Migración, o su delegado; y
3. El Director de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, o su delegado.

4. El Asesor Jurídico de la Dirección General de Extranjería, actuará de Secretario del Organismo.

Según el artículo (8.1) de la Ley, los deberes y atribuciones del Consejo Consultivo son los siguientes:

- a) Conocer de las consultas venidas en grado sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante o de no inmigrante, presentadas por la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades; y, la Dirección General de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- b) Opinar sobre las propuestas de inmigración organizada o sobre los proyectos gubernamentales de tratados o convenios migratorios así como analizar los vigentes para sugerir su prórroga, revisión o denuncia;
- c) Promover la internación de contingentes humanos desde las zonas de excesiva población hacia las regiones de débil densidad poblacional;
- d) Procurar el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos que se encuentre escasamente poblados;
- e) Estimular la repatriación de los ecuatorianos facilitando su reasentamiento en lugares y actividades adecuadas a su especialización;
- f) Recomendar las medidas para restringir la emigración de nacionales cuando lo exija el interés público;

- g) Supervigilar y coordinar el desenvolvimiento administrativo de los organismos estatales que ejecutan los programas de extranjería y migración; y
- h) Los demás señalados en la ley y reglamento respectivo.

El Reglamento a la Ley de Extranjería incorpora dos funciones adicionales que son:

- i) Conocer y decidir las consultas de las dependencias del Estado y los asuntos que le atribuyen las leyes y reglamentos de extranjería y migración.
- j) Emitir resoluciones o recomendaciones sobre el contenido de las normas reglamentarias de extranjería y de migración que serán obligatorias con la aprobación de los Titulares de los Ministerios representados, luego de su publicación en el Registro Oficial.

El Consejo, conforme a la indicada norma, cuenta con un grupo de asesores que deben asistir a las sesiones con voz pero sin voto (lo cual, en la práctica no ocurre, ya que salvo alguna ocasión excepcional en que hayan sido convocados nunca participan).

El mencionado artículo expresa que las resoluciones que adopte el Consejo Consultivo de Política Migratoria, sobre la facultad señalada en el literal a) de este artículo, son de aplicación obligatoria.

También se expresa que las sesiones ordinarias se llevarán a cabo una vez al mes y las extraordinarias en cualquier tiempo o momento, cuando sean convocadas.

Esta es, en definitiva, la estructura del Consejo Consultivo de Política Migratoria, cuyas funciones parecen bastantes importantes y su tarea ciertamente necesaria. Sin embargo, en la práctica el Consejo casi no sesiona, y por ende, su función es nula.

Los motivos para que esto ocurra podrían encontrarse en el hecho de que el tema migratorio y de extranjería, en ocasiones ha desbordado a las entidades competentes, y ha determinado que las decisiones más importantes se adopten al más alto nivel interministerial, contando directamente con los estudios y opiniones de los Ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores. Ello ocurrió, por ejemplo, cuando el Gobierno del Ecuador decidió cerrar unilateralmente durante la noche, a partir del 1 de septiembre de 2002, el puente de Rumichaca en la frontera con Colombia.

De otro lado, ha faltado iniciativa de la entidad que preside el Consejo para cumplir a cabalidad con el mandato que le confiere la Ley, como se demuestra con la falta de voluntad para emprender en reformas que bien pudieron haberse materializado, como la de los montos exigibles para los inmigrantes inversionistas. En las esporádicas e insustanciales reuniones del Consejo se han tratado contados asuntos que se enmarcan dentro del citado numeral a), es decir, conocer sobre la negativa o revocatoria en el otorgamiento de visas de inmigrante. El resto de tareas encomendadas por la Ley y el Reglamento prácticamente no han sido asumidas por el Consejo Consultivo.

Asimismo, han incidido en forma negativa la limitada labor del Consejo Consultivo las discrepancias anotadas entre la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y el Ministerio de



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Relaciones Exteriores, en torno a temas de competencia y otros puntuales.

Por ello debería analizarse a fondo la situación del Consejo y definirse su participación como ente asesor para la articulación de la política gubernamental en el campo de la Migración y Extranjería. Un Consejo Consultivo fuerte, congruente, orientador, cumplidor de todas sus funciones específicas, sería de alto beneficio para el país.

CAPITULO III

III. POLITICAS

3.1. Las políticas del Ecuador en materias de Migración y Extranjería con respecto a Colombia.

Las relaciones entre el Ecuador y Colombia son, en general, muy buenas a pesar de las serias dificultades que se derivan de la aplicación del "Plan Colombia" para el Ecuador. Existe un amplio marco jurídico bilateral que se remonta a los primeros años de la República, el cual se ha enriquecido con el paso de los años, a medida que ambos países han ido evolucionando.

Desde el punto de vista geopolítico, es preciso recordar que Colombia ejerce mayor influencia en el Ecuador que nuestro país en la nación vecina. Esto obedece a diversos factores, entre los que destacan una mayor extensión territorial de Colombia; su población de aproximadamente 35'000.000 de habitantes, es decir, casi tres veces la del Ecuador; el hecho de que ese país cuenta con salidas a dos océanos: el Pacífico y el Atlántico, ocupando una región central con comunicaciones directas tanto al sur como al norte. De otro lado, a pesar de las dificultades generadas por sus conflictos internos, la pujanza del pueblo colombiano es innegable y se ha visto reflejada en el crecimiento de la economía durante los últimos años, con favorable situación del sector externo.

La industria se ha desarrollado lentamente, pero es de dimensiones significativas en comparación con la del Ecuador, destacando la textil, de la construcción, metal-mecánica, metalúrgica, de papel y celulosa, etc.

Colombia tiene un total de 6.342 km² de frontera con cinco países, repartidos de la siguiente forma:

- Con Ecuador de 586 Km.
- Con Perú de 1.626 Km.
- Con Panamá de 266 Km.
- Con Venezuela de 2.219 Km.
- Con Brasil de 1.645 Km.

El mayor problema de Colombia es el narcotráfico y la guerrilla, que han provocado graves repercusiones en el país norteño, pues la guerra civil no declarada incluso llevó al Presidente Alvaro Uribe a declarar, el 11 de agosto de 2002, el estado de conmoción interna. Esta situación ha generado un ambiente de enorme inseguridad, desempleo y ahondamiento de la pobreza.

El concepto estratégico colombiano se podría resumir en alcanzar el predominio en el Norte de Latinoamérica con proyección a los países del Caribe, de Centroamérica y de los países del Pacto Andino. Al propio tiempo, es prioritaria su relación privilegiada con los Estados Unidos, su principal apoyo en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla.

Volviendo al campo bilateral, durante la última década se ha desarrollado una importante labor conjunta de promoción de la política de buena vecindad, sustentada en acciones concretas que han coadyuvado de manera positiva al desarrollo de los sectores productivos y al fortalecimiento económico binacional.

De hecho, durante el último siglo los dos Gobiernos han buscado estrechar sus vínculos de amistad y vecindad. En este marco, el 20 de junio de 1989 los Presidentes de Colombia, Virgilio Barco y del Ecuador, Rodrigo Borja, suscribieron una Declaración mediante la cual

se creó la "Comisión Binacional de Vecindad", concebida como un mecanismo ágil y eficiente para impulsar la integración y el desarrollo entre las dos naciones.

Entre los principales propósitos de la misma constan dos que son de particular interés para nuestro análisis:

- Estudio de las migraciones dentro del contexto general de las economías de ambos países y elaboración de una propuesta de Estatuto Permanente para regularlas.
- Asuntos fronterizos, como el control del contrabando, problemas aduaneros, controles sanitarios y centros nacionales de fronteras.

Estos, junto a otros temas, fueron abordados en diversas reuniones y a distintos niveles, pero destacan aquellas en las que se negoció el Estatuto Migratorio Permanente²⁴, cuyo principal objetivo es regularizar la situación de ciudadanos irregulares de ambas nacionalidades en cada uno de los países; y, posteriormente, la "XIII Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuador - Colombia", celebrada en Tulcán del 27 al 30 de mayo de 2002,

²⁴ El Preámbulo del Estatuto señala que es un "complemento al convenio celebrado entre Colombia y Ecuador sobre "Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves", suscrito en Esmeraldas el 18 de abril de 1990, el Reglamento de Tránsito Transfronterizo Aéreo y Terrestres Ecuatoriano-Colombiano; así como de los Convenios sobre Indocumentados suscritos en los últimos treinta años." Indica, además, que su objeto obedece a la necesidad y la conveniencia de facilitar el tránsito y la permanencia de personas en los dos países; así como a la voluntad de estrechar las relaciones entre los dos pueblos.

porque en ella confluyen, quizá por primera vez con una elevada dimensión, diversos asuntos de Migración y Extranjería que se trataron con estrecha vinculación al tema de la Seguridad, Control y Vigilancia. Los siguientes son los subtemas abordados:

- a) Cumplimiento de la Normatividad Andina en Materia Migratoria. En la reunión se evaluó la aplicación de la Decisión 503 de la CAN por parte de los dos países, a lo cual nos referiremos más adelante.
- b) Situación Actual del Estatuto Migratorio Permanente, suscrito por los Cancilleres del Ecuador Heinz Moeller y de Colombia Guillermo Fernández de Soto el 24 de agosto de 2000, cuyo trámite fue concluido por parte del
- c) Ecuador, y los posibles avances de las normas de procedimiento. Al respecto, la Delegación de Colombia informó sobre el estado del trámite de aprobación del "Proyecto de Ley 243 del 29 de abril de 2002, "Estatuto Migratorio Permanente", por parte del Congreso de ese país. El Ecuador propuso y obtuvo no adelantar el tratamiento de las referidas normas de procedimiento hasta que el Estatuto haya entrado en vigor luego de la aprobación colombiana.
- d) Presentación por parte de Colombia del Título X del Decreto 2107 de 2001, relacionado con el procedimiento establecido para la legalización de migrantes irregulares. Estadísticas sobre migrantes ecuatorianos acogidos a la amnistía. Prórrogas y trato preferencial para ecuatorianos Decretos 342 de 2002 y 367 de 2002 (Visas e Inmigración): La Delegación de Colombia informó que se habían recibido 538 solicitudes de ecuatorianos irregulares interesados en regularizar su situación en dicho país, acogiéndose al proceso para legalización de migrantes irregulares emprendido por ese Gobierno,

en cuyo marco se emitieron (hasta mediados de mayo de 2002) apenas 170 aprobaciones. La Delegación ecuatoriana hizo notar que el número de solicitudes y el de aprobaciones era muy reducido y pidió la extensión del plazo del proceso, así como una adecuada difusión del mismo.

- e) Problemática del Tráfico de Personas en el contexto bilateral. Se analizó la manera de introducir correctivos que permitan combatir este delito, que afecta en particular a mujeres y menores de edad, enfatizando en las dificultades que acarrea la demora en la concesión de los documentos de identidad colombianos; se subrayó la necesidad de fortalecer la infraestructura binacional en la zona fronteriza, en especial través de los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF'S); la Delegación ecuatoriana propuso la creación de la denominada Tarjeta Transfronteriza para la circulación de personas, en la denominada Zona de Integración Fronteriza²⁵, creada mediante convenio para operar como una unidad, cual si se tratara del territorio de un solo Estado.

²⁵ Conforman la Zona de Integración Fronteriza las circunscripciones políticas que cada Estado determine; inicialmente son las que se ubican en la periferia, con ampliaciones sucesivas a medida que el proceso se vaya consolidando. En la fecha de su conformación, la Zona de Integración Fronteriza comprendió, en la parte de Ecuador; las provincias de: Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos. Por parte de Colombia, comprendió originalmente el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo que luego accedió a la categoría de Departamento. Mediante acuerdos las partes decidieron ampliar la Zona de Integración Fronteriza al incluir el departamento del Cauca en Colombia y la provincia de Orellana en Ecuador, configurando un área total de 167.176 km²; de los cuales, 79.715 km² corresponden al Ecuador y representan el 28% de su territorio; a Colombia le corresponden 87.461 km² que representan el 7.66% de su territorio.

- f) Informe de las Delegaciones de Ecuador y Colombia, con respecto al sistema de cobro de tarifas para documentos migratorios. Sobre este asunto se efectuó un intercambio de información y el Ecuador, a través del Director Nacional de Migración, sugirió la homologación de multas a los infractores.
- g) Exposición de la situación de estudiantes colombianos que cursan carreras a distancia en universidades ecuatorianas y para asistir a sesiones presenciales en ciudades de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF). La Delegación colombiana expuso las dificultades que estarían atravesando ciudadanos de ese país matriculados en universidades ecuatorianas en cuanto a la necesidad de contar con visas de estudiante para cumplir los requisitos de estudios presencial. La Delegación ecuatoriana anotó que la Ley establece requisitos puntuales para la concesión de visas de estudiante. En este contexto, acotó que los problemas referidos obedecen en gran medida a que los estudios a distancia son recientes y no se contemplaban cuando se redactó la Ley de Extranjería.
- h) Asuntos Varios. En este rubro las Partes abordaron la problemática existente respecto a lo que el Ecuador considera constituye un incumplimiento del Gobierno de Colombia sobre la aplicación de la Convención Colombo-Ecuatoriana de 1895, vigente, relativa a profesiones liberales. Al respecto, el presidente de la Delegación ecuatoriana indicó que el Ecuador ha venido aplicando unilateralmente dicho instrumento, el cual debería aplicarse plenamente por los dos países, o denunciarse, con el fin de buscar nuevas y más actuales alternativas en este ámbito. La Delegación de Colombia manifestó que estimaba no había incumplimiento de ese país, pero que suministraría mayores elementos para que se realice una evaluación del asunto.

El tratamiento de los citados subtemas han continuado a cargo de las Cancillerías, pero no se han producido hasta la fecha desarrollos relevantes.

A lo anterior, es preciso agregar que entre marzo y diciembre del 2002, se debatía en el Ecuador la conveniencia de que el país establezca el requisito de visa a los ciudadanos colombianos, tema que desde entonces surge de manera recurrente. La creciente inseguridad interna del Ecuador, generada en buena medida por ciudadanos colombianos capturados por la Policía tras cometer delitos, así como por el ingreso y permanencia irregular de indocumentados del vecino país, muchos de ellos desplazados por la guerra e igualmente debido al flujo de refugiados²⁶, generó preocupación en la opinión pública, que exigió mayores esfuerzos del Gobierno central y de los Municipios en favor de la seguridad.

De hecho algunos diputados, incluyendo el que luego sería candidato a la Presidencia de la República por el Partido Social Cristiano, economista Xavier Neira, así como dirigentes de las Cámaras de la Producción y editorialistas de varios medios de comunicación se pronunciaron en forma directa por el establecimiento de la visa. Otros pedían que el Gobierno intensificara los controles.

Por su parte, la Cancillería y el Ministerio de Gobierno analizaron el tema al interior de esas instituciones y mantuvieron varias reuniones conjuntas en las que, además, participaron representantes de otras entidades del Estado, incluyendo las Fuerzas Armadas.

²⁶ Los datos de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales de la Cancillería revelan que se concedió el estatus de refugiado a 3.023 ciudadanos colombianos durante el período 1 de enero de 2002 a 30 de septiembre de 2002.

De manera unilateral el Ecuador decidió el cierre del puente nocturno de Rumichaca a partir del 1 de septiembre de 2002, el cual se mantiene vigente hasta la fecha, con lo que se redujo un tanto el ingreso de colombianos al Ecuador. Según el diario "El Comercio" del 29 de diciembre de 2002: "Solo en el mes de septiembre la cifra bajó en un 40 por ciento con relación a agosto. Según los datos de la Jefatura Provincial de Migración, en agosto llegaron, por Rumichaca, 11.052 colombianos, en septiembre 6.495, en octubre 9.186, en noviembre 7.269 y en diciembre 7.805."

El 5 de septiembre, es decir pocos días después del cierre del puente, tuvo lugar en Bogotá una reunión binacional a nivel de Ministros de Estado, en la que participaron el Canciller, el Ministro de Gobierno y el Ministro de Defensa del Ecuador con sus similares de Colombia. A raíz de la misma y por aproximarse el cambio de gobierno, la posibilidad de establecer la visa a los colombianos se diluyó de forma definitiva, sobre todo por la oposición de la Cancillería, cuyo Viceministro, Embajador Jaime Marchán, en entrevista concedida al diario "El Universo"²⁷, explicó la postura del Ministerio de Relaciones Exteriores diciendo: "Queremos seguir en la línea de la política de integración. Si vamos a la imposición de los visados tenemos que pasar por un proceso de renuncia de los convenios, eso afectaría los compromisos internacionales."

Un fragmento de dicha entrevista se transcribe a continuación:

- Periodista: Porqué el Ecuador no sigue el camino de Panamá o de Venezuela²⁸ de imponer la visa a los nacionales colombianos?.

²⁷ Diario "El Universo", 14 de marzo de 2002, Pg. 7-A.

²⁸ Aplicado también por Costa Rica y México en el 2002.

- Emb. Marchán: Hay que ver en qué ámbito se sitúa cada problemática; Panamá no es parte de la CAN y Venezuela abrió una moratoria con todos los países hasta el 31 de diciembre del 2004."
- Periodista: Porqué el Ecuador no puede adoptar esa vía?
- Emb. Marchán: Cualquier país podría salirse del carril de la integración y decir "yo renuncio al convenio con Colombia", El convenio no es una camisa de fuerza; lo firmamos, el artículo 107 establece la posibilidad de que Ecuador diga "no lo aplico". Nosotros pensamos como institución, sin perjudicar la decisión que tome el Consejo de Política Migratoria²⁹, puede ser que vaya en la dirección de la Cancillería, o puede ser que se cambie esa opinión. Hay problemas de seguridad que no queremos disminuir ni soslayar; reconocemos que el conflicto interno de Colombia puede generar presiones de migración indeseable al Ecuador."
- Periodista: Cuáles serían las consecuencias de exigir visado?
- Emb. Marchán: El Consejo de Política Migratoria está analizando cuáles son las repercusiones en cada uno de los campos. Yo podría anticipar una: necesitaríamos implementar un número enorme de funcionarios de migración en la frontera para tramitar los visados a los más de 200 mil colombianos que visitan lícitamente el Ecuador cada año.
- Periodista: Cuáles son las otras alternativas para reforzar los controles migratorios?
- Emb. Marchán: Hay varias: una es la tarjeta andina migratoria que viene a cumplir el mismo requisito de un visado porque es un documento que tiene que ser llenado con el nombre, para qué ingresa y el tiempo autorizado de permanencia de hasta 90 día. Consideramos que este es un instrumento que, bien aplicado, va en la decisión correcta de impedir el ingreso de personas con propósitos ilícitos. Otra medida es incrementar los controles en los puestos irregulares de frontera que son más de 100; la Comisión Fronteriza Binacional tiene mecanismos para controlar esos pasos. También hay los centros de atención en frontera de la CAN destinados a controlar aduanas, tránsito y migración.

²⁹ El Presidente del Consejo Consultivo de Política Migratoria había anunciado que presentaría, de mutuo propio, una propuesta para el establecimiento de visa a los colombianos, la misma que no llegó a concretar.

- Periodista: Pero ninguno de esos instrumento se cumple?
- Emb. Marchán: Esa aplicación no corresponde a la Cancillería, sino a las autoridades de Migración en los puestos fronterizos; lo que la Cancillería hace es establecer las políticas de acuerdo a los compromisos internacionales.

Pero, como se decía con anterioridad, el debate se mantuvo en auge.

Entre otros artículos, el editorial del diario "La Hora", del 11 de octubre de 2002 se refería a la frontera y recordaba que: "La vocación pacífica ecuatoriana rechaza la idea de acostumbrarse a la violencia, venga de donde viniere. El pueblo del Ecuador no puede acostumbrarse a los antivalores; por tanto, deben buscarse las mejores estrategias para retornar a la tranquilidad y a la esperanza, indispensables escenarios para el desarrollo."

Por su parte, "El Comercio" del 23 de diciembre de 2002 anotaba, que³⁰:

"En el momento de explicar el aumento de la inseguridad en Quito y el país, las respuestas de la Policía apuntan hacia el norte. Los jefes provinciales y el comandante general, Jorge Molina, relacionan la inseguridad con la llegada de ""delincuentes colombianos"".

"La alternativa de la institución es la misma que han propuesto las FF.AA.: exigir visa a los ciudadanos de Colombia.

"Esa medida es cuestionada por el Gobierno colombiano, que sostiene que con el visado ""solo ingresará al país la gente que no tiene antecedentes penales"".

"Uno de los planteamientos de Acción Ciudadana es el mayor control en la frontera y la expulsión de los indocumentados."

³⁰ Diario "El Comercio", 23 de diciembre de 2002, Pg. A-6.

A su vez sobre el particular, el entonces Comandante General de Policía, Gral. Jorge Molina, consignó su criterio en la entrevista que se transcribe enseguida³¹:

- Periodista: El 11 de diciembre, los ciudadanos marcharon en Quito para exigir cuentas por la falta de acción ante la inseguridad. Eso significa que el reclamo a la Policía se mantiene, porque no se han reducido los delitos. Cuál es la respuesta que da a la ciudad?
- Comandante Molina: Es necesario que se analicen los convenios para restringir el ingreso de los colombianos, para que haya tanta libertad. Junto a los colombianos, que llegan por actividades normales y perfectamente honestas, viene todo tipo de delincuentes que son parte de bandas organizadas que actúan en diferentes sectores de Quito.
- Periodista: Revisar los convenios bilaterales, equivale poner una visa a los colombianos?
- Comandante Molina: Exactamente. Eso es lo que nosotros hemos sugerido a las autoridades diplomáticas, con la finalidad de restringir el libre ingreso de colombianos.
- Periodista: La visa sería una opción para la seguridad?
- Comandante Molina: La visa es el mecanismo más adecuado para que ingresen solamente personas calificadas y que no vengan personas peligrosas, a constituirse en un problema social en varias provincias del país.
- Periodista: Y mientras analiza el visado, qué hace la Policía?
- Comandante Molina: Se ha formado un equipo especial, de 120 hombres, con personal de la Policía Judicial, Migración, Antinarcóticos y Servicio Urbano. Los 120 hombres, de un perfil especializado, realizan operativos permanentes de control migratorio a los colombianos que están ilegalmente en el país y que pueden estar inmiscuidos en el cometimiento de delitos.
- Periodista: Usted considera que la influencia de la delincuencia colombiana perfeccionó a la ecuatoriana?

³¹ Idem.

- Comandante Molina: Sobre todo ha generado hechos de violencia inusitada. Los acontecimientos que vemos en los últimos tiempos en Quito son por influencia de la delincuencia colombiana, que es mucho más especializada. Todos sabemos que es gente que vive en ambiente de mucha violencia y que es lo que se ha transmitido, lastimosamente, al Ecuador.

A lo dicho se contrapuso la percepción del Embajador de Colombia en el Ecuador, Eliseo Restrepo, quien consideraba injustificable que se haya creado lo que él denominó "un sentimiento negativo hacia los colombianos." "Eso para mí es xenofobia", dijo en entrevista concedida a "El Comercio" del 23 de diciembre, en la cual además, desvirtuó la afirmación de las FF.AA. del Ecuador en el sentido de que no había vigilancia en el lado colombiano de la frontera, mientras ocurría lo contrario en el lado ecuatoriano. Las palabras exactas fueron: "No es cierto. En una reunión entre cancilleres de ambos países quedó demostrado que en Colombia hay 15.000 efectivos y en Ecuador 10.000."³²

De lo expuesto hasta el momento se concluye que el Gobierno del Presidente Noboa decidió mantener el *statu quo*. Queda claro que habían importantes diferencias de opinión entre altas autoridades del Gobierno sobre la implementación de la visa, y que tampoco existió una coordinación adecuada, ni un análisis profundo e integral del asunto entre las diversas instituciones involucradas. Colombia también hizo lo suyo y apeló a la fraternidad entre los dos pueblos para que el visado no se concrete.

³² A qué reunión se refería el ex Embajador Restrepo? Si algo ha reclamado constantemente por el Gobierno del Ecuador al de Colombia es precisamente la carencia de efectivos para resguardar la frontera, lo cual ha sido reconocido por diversos funcionarios del vecino país y explicado por la presencia guerrillera en la zona.

El nuevo Gobierno del Ecuador, posesionado en enero del 2003, zanjó de entrada la polémica a través de la Canciller, Dra. Nina Pacari, señalando que no se aplicaría el visado a los ciudadanos colombianos. Uno de los aspectos relevantes de la política exterior del Presidente Gutiérrez es fortalecimiento de la integración binacional y andina, de modo que la visa podría convertirse en un obstáculo. Asimismo, podrían generarse dificultades internas dado que la implementación de la misma afectaría al comercio y al turismo.

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas y la Policía han reforzado sus controles en frontera, así como al interior del país. No obstante, la inseguridad persiste y el ingreso de irregulares continúa. Nadie sabe con certeza cuántos colombianos se encuentran residiendo en el Ecuador de manera regular e irregular pero algunos las sitúan en hasta 700.000.

Las estadísticas de la Dirección Nacional de Migración, que constan en calidad de Anexo, reflejan que muchos ingresan sin visa y se quedan indocumentados, pero la Parte colombiana atribuye la diferencia numérica entre ingresos y salidas a que no se estarían registrando muchos retornos a Colombia en frontera, lo cual es poco creíble.

Lo que sí evidencian las estadísticas de la Dirección Nacional de Migración es que durante 2002 se detuvieron a 441 colombianos por el cometimiento de delitos y, en lo que va del 2003, a más de 60. Considerando que en el 2002 se detuvo a un total de 13.429 personas por delinquir, de los cuales 12.486 eran ecuatorianos, parecería que la cantidad de colombianos apresados no es muy significativa.

Esta interpretación queda, en todo caso, en segundo orden frente a lo realmente es importante y ya lo señaló el ex Comandante de la Policía, Gral. Molina: ciudadanos colombianos intervinieron en delitos que generaron un repudio generalizado, secuestros (por ejemplo los casos de los empresarios Esteban Paz y Alfonso Darquea), tráfico de drogas (caso de la denominada operación "Armenia"), asaltos bancarios con alto grado de violencia, lavado de dinero, contrabando de precursores químicos y armas, etc.

La visa difícilmente solucionaría el problema del ingreso de indeseables y sus derivaciones en una frontera que, como se ha anotado tiene 586 km², en la cual hay más de 100 pasos secundarios no vigilados o poco vigilados. Acaso sí permitiría lograr un mayor control, tal vez a un costo elevado, porque surgirían repercusiones en el conjunto de las relaciones bilaterales, así como en el ámbito de la integración subregional.

De todos modos, el Ecuador debe seguir analizando en profundidad la situación migratoria y de extranjería con Colombia, sin descartar completamente la alternativa del visado, pues las circunstancias pueden eventualmente llevarlo a implementarlo en el futuro, teniendo en cuenta que los procesos de acercamiento y diálogo con el Gobierno colombiano se vuelven complejos, ya que el Estado vecino no tiene presencia legal en diversas áreas de la frontera, por lo que los acuerdos se tornan difíciles de aplicar.

Dentro de este contexto, lo más trascendental es que para ambos países los asuntos migratorios y de extranjería se han convertido en temas de sustantiva importancia. Colombia ha asumido internamente su responsabilidad con oportunidad y eficacia, mientras que el Ecuador todavía no lo ha hecho a cabalidad.

3.2. Las políticas del Ecuador en materias de Migración y Extranjería con respecto al Perú.

Las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú se han dinamizado desde la firma de los Acuerdos de Paz de 1998, contando con un marco jurídico e institucional extenso que, al igual que en el caso de las relaciones del Ecuador con Colombia, se ha desarrollado de manera paulatina.

Desde el punto de vista geográfico, el Perú tiene una superficie total de 1'285.216 kilómetros cuadrados, incluyendo las islas costaneras y la parte peruana del Lago Titicaca, límites establecidos mediante tratados internacionales. Se encuentra en la parte central y occidental de América del Sur, teniendo como columna vertebral la Cordillera de los Andes. Tiene frontera con cinco países limítrofes: Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Además, el Perú reclama derechos en la Antártida.

Las fronteras peruanas se configuran como sigue:

- Por el Norte, Ecuador (1.528,546 kilómetros) y Colombia (1.506,026 kilómetros).
- Por el Este, Brasil (2.822,496 kilómetros).
- Por el sur, Chile (169,150 kilómetros).
- Por el Oeste, con el Océano Pacífico que baña las costas del territorio peruano.

Por su ubicación hemisférica el Perú es:

- Andino Central: Forma parte la subregión sudamericana denominada AREA ANDINA, integrada por los países llamados andinos.
- Bioceánico: El Perú tiene contacto directo con el Océano Pacífico. Con el Océano Atlántico y su área de influencia, tiene comunicación a través del Canal de Panamá; del Estrecho de Magallanes a través de la vía fluvial del Amazonas y de la Hidrovía Interoceánica que atraviesa Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina.
- Eje Medio del Pacífico Sur: con respecto al Pacífico Sur se encuentra en el centro del extremo este del Océano lo que le permite un contacto directo con la costa oeste de América y la costa Este de Asia y Africa.
- Amazónico: Se encuentra dentro de la Hoya Amazónica.
- Eje medio en Sudamérica: Esta situación le permite al Perú ser paso terrestre y aéreo obligado para los Estados que se encuentran al norte y sur del continente sudamericano.
- Antártico: El Perú aspira reivindicar dos sectores en la Antártida.

En cuanto a la Posición Geográfica Relativa con el Ecuador, es preciso anotar que, como señalan algunos autores³³:

La visión geopolítica expansionista le ha permitido al Perú anexar grandes extensiones de territorio ecuatoriano. La política peruana se basa en la intangibilidad del Protocolo de Río de Janeiro. Ecuador mantenía hasta antes del conflicto del Alto Cenepa la tesis de inejecutabilidad del Protocolo, esta situación en muchas ocasiones provocó enfrentamientos bélicos entre los dos países. A raíz del mencionado conflicto el Ecuador, reconoció la validez del Protocolo, y se firmó el 26 de octubre de 1998 el Acta de Brasilia

³³ César Cortez, Nilda González, Bertha Exebio, Iris Salas. Geografía (Introducción a la Geopolítica), Ediciones Futuro. pp.: 27 a 44.

como constancia formal de la conclusión definitiva de las diferencias de límites entre los dos países.

En este contexto, y para efecto del presente estudio, dentro del marco jurídico y las instituciones creadas en función del desarrollo binacional destacan: a) la Comisión de Vecindad Ecuador-Perú, presidida por los Cancilleres de ambos países e integrada por representantes de los sectores público y privado, la cual establece las políticas generales y evalúa el proceso del Plan Binacional; b) un Directorio Ejecutivo Binacional, co-presidido por un Director Ejecutivo de cada país, con nivel de Embajador; c) un Comité Coordinador Binacional, integrado por los Directores Ejecutivos del Plan y por el Secretario Ejecutivo del Fondo Binacional; d) los Comités Técnicos Binacionales, que informan a la Comisión de Vecindad acerca de los asuntos estratégicos y técnicos relacionados con la preparación y diseños de las acciones, proyectos y programas sectoriales que se ejecutan en la región fronteriza; y, un Fondo Binacional que está destinado a facilitar el flujo de fondos para los proyectos y programas.

Los Gobiernos han implementado, además, mecanismos de diálogo directo, en particular a nivel de Cancilleres y de Vicecancilleres, aunque con posterioridad a los indicados Acuerdos de Paz, se han celebrado también reuniones presidenciales en Lima y en Quito, las mismas que han contribuido a fortalecer los vínculos entre los dos países.

Para ilustrar el estado actual de las relaciones binacionales cabe señalar que, como resultado de la visita realizada al Ecuador por el Presidente del Perú, Alejandro Toledo, el 16 y el 17 de octubre de 2001, se suscribió una Declaración Presidencial Conjunta, en la cual se evalúan los nexos bilaterales y se avizora la perspectiva de los mismos:

1. Los Presidentes Noboa y Toledo concordaron en que las relaciones bilaterales entre ambos países han llegado a un nivel de cooperación, amistad y diálogo político que las sitúa en una perspectiva de asociación preferencial que han decidido consolidar y profundizar en beneficio de sus pueblos. A este excelente estado de las relaciones bilaterales han contribuido la voluntad política de sus Gobiernos y los diversos acuerdos y mecanismos de amistad, entendimientos, cooperación e integración fronteriza, especialmente los Acuerdos de Brasilia, de 26 de octubre de 1998, los cuales han forjado sólidos vínculos de amistad entre los pueblos y Gobiernos del Ecuador y el Perú. En este contexto, los ideales de paz, libertad, justicia y equidad, constituyen valores fundamentales de nuestras sociedades y de las relaciones entre ambos países.

Lo anterior fue ratificado por el Presidente Toledo y por el Presidente electo del Ecuador, Lucio Gutiérrez, durante la visita de este último a Lima, en diciembre de 2002.

Pero, cuál es la importancia de la temática migratoria y de la extranjería en el marco binacional? La primera fue abordada de manera expresa en la citada Declaración Presidencial Conjunta, con proyección hacia la defensa de los derechos de los migrantes, recalcando que la problemática de la migración irregular pone en situación de alta vulnerabilidad a las poblaciones de migrantes y sus familias, causando un deterioro a sus derechos humanos y fortaleciendo los modelos de desarrollo social que excluyen la sostenibilidad humana, por lo que destacaron su compromiso de proteger los derechos humanos de quienes migran y de sus familias que permanecen en sus países de origen, prestando especial atención a los niños y adolescentes cuyos padres han emigrado.

En torno a las migraciones binacionales los Mandatarios reconocieron la importancia que tienen los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) para la integración binacional, "así como su positivo impacto socio económico en las poblaciones fronterizas,

puesto que permitirán simplificar los controles aduaneros, migratorios y sanitarios, entre otros, con el consiguiente incremento de los intercambios comerciales, la facilitación del tránsito de personas y vehículos, así como dinamizar el turismo binacional."³⁴

De igual forma, constataron los avances obtenidos por la IV Reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana, celebrada en Quito, el 12 de octubre de 2001, "y tomaron nota con satisfacción de las importantes decisiones adoptadas en materia de régimen fronterizo para dinamizar el tránsito de embarcaciones fluviales y el tránsito fronterizo de aeronaves, así como para la pronta homologación y simplificación de normas, controles y procedimientos en los campos aduaneros, migratorio, sanitario, policial y otros..."³⁵

En mayo de 2002 se reunieron los Viceministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú, a fin de pasar revista a una nutrida agenda. Dentro de la misma, se abordó de manera específica la problemática migratoria binacional, en particular la situación de los ciudadanos indocumentados peruanos y ecuatorianos que residen en uno y otro país, así como la de los ciudadanos peruanos que ingresan al Ecuador sin visa, al amparo de la Decisión 305 de la Comunidad Andina, en donde permanecen por un tiempo superior al permitido. Muchos de estos ciudadanos trabajan en actividades agrícolas, comerciales e incluso en la construcción, de lo cual han dado cuenta los medios de comunicación.³⁶

³⁴ Declaración Presidencial Conjunta , numeral 26.

³⁵ Idem, numeral 26.

³⁶ El más reciente, Diario "El Comercio" del 9 de mayo de 2003, donde se informa sobre la presencia de trabajadores de la construcción en Cuenca. Durante la visita de estudio de la XXX Promoción del Curso de Maestría sobre Seguridad y Desarrollo del IAEN a la Provincia de Loja, en abril de 2003, los pobladores de algunos cantones informaron que trabajadores peruanos habían participado en la construcción del Canal de Zapotillo, contratados por la empresa Hidalgo-Hidalgo, así como en otras obras.

Frente a esta situación, se acordó seguir trabajando conjuntamente en un Estatuto Migratorio orientado a regularizar la situación de los migrantes que residen irregularmente en uno y otro país, así como a viabilizar la contratación legal de trabajadores temporales en ambos países, a partir de la cual se concederían las respectivas visas de trabajo 12-VI. La Cancillería ha recordado a los Cónsules en la zona fronteriza con el Perú que son sujetos de admisión los profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial, y sus familiares más cercanos. El solicitante (contratante) deberá justificar la necesidad temporal de utilizar los servicios del extranjero en la actividad que desarrolla o en entrenamiento industrial, así como la no concurrencia de personas ecuatorianas capacitadas al tiempo de la solicitud en el lugar de trabajo, para el desempeño de tales funciones. La visa de trabajo conservará su vigencia para una o múltiples solicitudes de admisión y el tiempo de permanencia en cada una será el de duración del contrato o nombramiento con un máximo de dos años renovables.

No obstante, la problemática de los trabajadores irregulares es recurrente y se deriva en buena medida de la difícil situación económica interna del Perú, en consonancia con el atractivo que presenta para los nacionales de ese país ganar un salario "dolarizado" en el Ecuador. La Ley ecuatoriana es benigna y no sanciona, como ocurre en otros países, a quienes contratan a irregulares, por lo que resulta complejo solucionar a satisfacción este asunto.

Otra faceta del tema migratorio binacional es el de la seguridad. Las estadísticas policiales demuestran que en los últimos años se ha acrecentado notablemente la presencia de antisociales peruanos en el Ecuador, cuya participación en delitos bancarios y otros de distinta naturaleza preocupa a la opinión pública. En este sentido, la Policía capturó en el 2002 a 208 ciudadanos peruanos y, en lo que va del 2003, a más de 30.³⁷

De cualquier manera, la situación de los migrantes peruanos no reviste la gravedad de la de los colombianos para la seguridad interna del Ecuador. Sin embargo, las autoridades nacionales deben procurar, en concordancia con sus similares peruanas, encontrar soluciones a estos conflictivos aspectos. Para ello, las Cancillerías continúan explorando posibilidades, sobre todo en el seno de la Comisión de Vecindad.

A mediados de marzo de 2003, en reunión celebrada en Guayaquil, los Comisionados especiales de los Presidentes Gutiérrez y Toledo, Guillermo Lasso y Diego García, junto a los Cancilleres del Ecuador, Nina Pacari, y del Perú, Allan Wagner, acordaron relanzar el Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo, lo cual ocurriría en una Cumbre Presidencial bilateral a realizarse en Lima, en septiembre venidero.

La revitalización del citado Plan permitirá dotar de nuevo impulso a la relación binacional pero, para ello, es preciso que también se avance en el campo migratorio, pues el Ecuador se está viendo

³⁷ Estadísticas de la Policía Nacional del Ecuador, suministradas por el Director Nacional de Migración, Crnel. Rodrigo Heredia, en la conferencia dictada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales el 8 de abril de 2003.

afectado por la presencia de migrantes y trabajadores temporales irregulares de nacionalidad peruana.

3.3. Integración subregional en materia de migración y extranjería: el libre tránsito de personas dentro de la Comunidad Andina de Naciones.

A grandes rasgos, los lineamientos básicos de la Política Exterior del Ecuador durante el Gobierno del Presidente Gustavo Noboa se derivaron de los mandatos establecidos en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica del Servicio Exterior y en el Plan de Gobierno 2000-2003. Sus principales acciones se dirigieron hacia: a) la proyección de los intereses del país ante la comunidad internacional respecto a temas prioritarios como la lucha contra la pobreza, la promoción de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, la defensa del medio ambiente, etc., y; b) el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y, particularmente, vecinales.

Siendo el Ecuador un país andino y miembro de pleno derecho de la Comunidad Andina de Naciones, uno de los aspectos relevantes y a los que más atención se dedicó fue el de la integración subregional, aunque en buena parte ello obedeció a los problemas que se suscitaron en el campo comercial, los cuales llevaron a que durante el 2002, ciertas Cámaras y varios empresarios a título individual, sobre todo de Guayaquil, hayan solicitado que el país abandone la CAN, lo cual no llegó a concretarse porque, entre otros aspectos relevantes, se produjo un nuevo balance de poder tras la reorganización de los mandos de la Secretaría de dicha entidad -ahora presidida por el ex Canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto- habiéndosele

otorgado al Ecuador una de las Direcciones Generales, en la persona del ex Ministro de Comercio Exterior Richard Moss.

En el ámbito de la Migración y Extranjería la CAN ha venido trabajando desde hace algunos años en el intento de implementar una política común, de alguna manera inspirada en el modelo de la Unión Europea, pero ha encontrado escollos que han provocado más de un desencuentro.

La VI Reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración, celebrada en Lima, el 11 y el 12 de abril de 2002, resume en buena medida la Agenda de la CAN en este ámbito y sus perspectivas. El actual proceso se deriva del Acta de Carabobo, suscrita en junio de 2001 por el Consejo Presidencial Andino, y tiene dos ejes fundamentales: las Decisiones 503, relativa al reconocimiento de documentos de identidad y cooperación en materia migratoria, y; 504, relacionada con la adopción del denominado pasaporte andino.

El entonces Secretario General de la CAN, Embajador Sebastián Alegrett, puso de relieve que los temas a tratar, siendo nuevos para el proceso andino, significan un salto cualitativo importante e implican retos que habrá que superar para que los pueblos de la Subregión se encuentren, procurando contar con controles adecuados, antes que con prohibiciones, para evitar la transnacionalización del delito a nivel comunitario. En tal sentido, señaló además que la tecnología actual contribuye en alto grado a la construcción de un espacio de solidaridad con visión comunitaria.³⁸

³⁸ Acta de la VI Reunión de Autoridades de Migración de la CAN, Lima, 11 y 12 de abril de 2002.

Esta alocución la realizó el Secretario de la CAN en circunstancias en las que, como se ha señalado con anterioridad, el Ecuador se encontraba debatiendo sobre la posibilidad de implantar el requisito de visa para los ciudadanos colombianos, lo cual estaba generando reacciones en el vecino país del norte, al tiempo que otros, como Perú y Bolivia observaban con atención a los acontecimientos. Por ello, Alegrett recordó que la reunión, dados los momentos difíciles que afectaban a la temática migratoria, constituía un hecho significativo y de compromiso de los Países Miembros con el proyecto integrador y que, por lo tanto, se debían enfrentar con un sano criterio integracionista, social y humano, de cara a la construcción de un mercado común, en dirección a la formación de una nación de repúblicas.

En otras palabras, señaló que la temática de las migraciones debía dejar de ser un asunto exclusivamente policial y pasar a ser uno que coadyuve al desarrollo social y económico de la Comunidad Andina, en el marco del respeto a los derechos humanos y en consonancia con la aplicación del desarrollo sostenible.

Luego de las deliberaciones del caso, los participantes en la Reunión adoptaron la siguiente Agenda:

1. Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación (Decisión 503):
 - 1.1. Informes nacionales sobre seguimiento de acciones para su efectiva aplicación.
 - 1.2. Elementos para la mejor aplicación de la Decisión 503.
 - 1.3. Canales privilegiados de entrada en aeropuertos para nacionales de los Países Miembros.
 - 1.4. Informe sobre el estudio relativo al estado de situación y eventual homologación de los documentos nacionales de identificación presentado por el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil del Perú (RENIEC).
 - 1.5. Cooperación en materia migratoria.

2. Pasaporte Andino (Decisión 504):
 - 2.1 Informes nacionales sobre el desarrollo de acciones para su establecimiento
 - 2.2 Bases de Propuesta sobre características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino
 - 2.3 Coexistencia del pasaporte ordinario nacional y el Pasaporte Andino (tema propuesto por Venezuela en la V reunión del CAAM)
3. Otros temas de la agenda andina en materia migratoria:
 - 3.1 Informe de avances respecto a los trabajos tendientes a la sustitución de la Decisión 116 por el Instrumento Andino de Migración Laboral+ (resultados del segundo Taller Subregional para la Modificación de la Decisión 116. Caracas 18 y 19 de marzo de 2002)
 - 3.2 Informe de avances en materia de armonización de la legislación de migración: Marco general de principios y normas para facilitar el tránsito de personas naturales nacionales o residentes de los Países Miembros por razones distintas a la del turismo (inmigración temporal) y establecer el derecho de residencia (inmigración permanente) a nivel comunitario.
 - 3.3 Análisis sobre la eventualidad de establecer la exención de visas para artistas, deportistas, profesores, periodistas, [personas de negocios, inversionistas] en viajes de corta duración entre los Países Miembros de la Comunidad Andina
 - 3.4 Análisis sobre la conveniencia o no de establecer un tratamiento migratorio más favorable a los inversionistas andinos
4. Cooperación en materia consular:
 - 4.1 Intercambio de puntos de vista sobre la posibilidad de institucionalizar la reunión periódica de los cónsules de los Países Miembros a fin de intercambiar información y experiencias que enriquezcan sus trabajos

Con relación al punto 1 de la Agenda relativo al Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación (Decisión 503)+, los Países Miembros presentaron sus informes nacionales sobre el seguimiento de acciones para la efectiva aplicación de la mencionada Decisión.

La delegación de Colombia informó que desde el 1 de enero de 2002 implementó la Decisión 503 por todos los puertos legalmente

establecidos y que para autorizar el ingreso de los turistas procedentes de los Países Miembros debían diligenciar la Tarjeta Andina de Migración.

Por su parte, la delegación del Ecuador informó también que a partir del 1 de enero de 2002 cumple con lo dispuesto en la Decisión 503.

La delegación del Perú comunicó que puso en práctica la Decisión 503, adoptándose los procedimientos correspondientes. Indicó que se ha puesto en uso una nueva Tarjeta Andina de Migración.

Venezuela recordó que, en su caso, la disposición transitoria de la Decisión 503 le faculta a continuar con la exigencia de visado para los turistas que visitan el país hasta el 31 de diciembre de 2004, pero que, sin embargo, estaban inmersos en un proceso de "flexibilización" que les ha permitido establecer un programa de eliminación de visas para grupos de turistas organizados a la Isla Margarita. Dicho programa se ha instrumentado primero con Colombia y luego ha ido extendiéndose progresivamente al resto de Países Miembros de la CAN. Adicionalmente, la Delegación venezolana informó que sus autoridades están estudiando programas de flexibilización para avanzar en otras áreas y que, en tal sentido, se encuentra revisando la Ley de Procedimientos Consulares para modificarla en lo pertinente. En ese orden, comunicó que el Ministerio del Interior y Justicia está dando los primeros pasos tendientes a la regularización de extranjeros radicados en el país. El objetivo, según se manifestó consiste en lograr un ordenamiento interno para luego entrar en una etapa de apertura. Lo que quedó claro es que Venezuela avanza con mucha lentitud en lo relacionado con el tema migratorio andino.

Por último, la delegación de Bolivia informó que inició su aplicación de la Decisión 503 el 1 de febrero de 2002, debido a la necesidad de adecuar la legislación interna a la comunitaria, así como de establecer los procedimientos internos necesarios (como la eliminación del salvo conducto para los ciudadanos peruanos) y la necesidad de analizar el caso de Venezuela, país que había impuesto el requisito de visa a los ciudadanos bolivianos y, por lo cual, este país se aprestaba a aplicaba la reciprocidad. Adicionalmente, la Delegación de Bolivia informó que está aplicando la Tarjeta Andina de Migración, con la particularidad de que este instrumento es válido para los turistas de los países de la Comunidad Andina y también del MERCOSUR.

Con relación al subtema 1.2 *Elementos para la mejor aplicación de la Decisión 503*, se acordó encomendar a la Secretaría General que, en consulta con los Países Miembros, evalúe la posibilidad de reducir gradualmente el universo de documentos consignados en la citada Decisión para ser empleados como "documentos de viaje" para los movimientos migratorios de turistas en la Comunidad Andina, buscando al propio tiempo que dichos documentos sean emitidos de manera más segura y con características mínimas comunes. La Secretaría General se comprometió a presentar en la VII Reunión del CAAM una propuesta al respecto.

Adicionalmente, las delegaciones reafirmaron el uso de la Tarjeta Andina de Migración como único documento administrativo de aplicabilidad obligatoria para el registro de extranjeros. En tal sentido, se buscará instrumentar un sistema de distribución que contemple la entrega de 2 ejemplares de la TAM por usuario, a fin de satisfacer las necesidades de los organismos nacionales de control y del turista.

Las delegaciones acordaron también la elaboración, tanto de un catálogo a tamaño real de los documentos considerados en la Decisión 503, como de un "Manual Unico de Procedimientos Administrativos" para la aplicación de dicha Decisión. Se encomendó a la Secretaría General que para su ejecución proceda a la coordinación con las autoridades nacionales. Por último, se acordó diseñar y adoptar una campaña de divulgación de ambos instrumentos entre los organismos y el personal de control migratorio.

A modo de recomendación, se hizo hincapié que para la elaboración de dichos documentos se podría tomar en cuenta la experiencia peruana en el desarrollo de su ~~%Manual~~ Manual único de procedimientos+ que contiene una directiva interna en la que se absuelven y precisan muchos de los puntos planteados en el documento SG/CAAM/VI/dt2 de la CAN, como instrumento facilitador para el cumplimiento de la Decisión 503. De igual forma, a Secretaría General solicitó a los países que le remitan copias de las directivas o resoluciones internas que se han dado para implementar la Decisión 503.

Con relación al punto 1.3 ~~%Canales privilegiados de entrada en aeropuertos para nacionales de los Países Miembros+~~ canales privilegiados de entrada en aeropuertos para nacionales de los Países Miembros+, la Secretaría General presentó el documento SG/CAAM/VI/dt 3, en el que se expone la importancia de establecer instrumentos que contribuyan a establecer una identidad comunitaria entre los Países Miembros y plantea la instrumentación de ventanillas especiales de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Al respecto, las delegaciones expresaron su disposición para establecer gradualmente lo previsto en la propuesta de la Secretaría

General y solicitaron elevar dicha propuesta, con las modificaciones anotadas, a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los participantes acordaron estudiar el establecimiento de este tipo de ventanillas en el resto de puestos de control migratorio autorizados en las fronteras terrestres y otros con los que puedan contar en las fronteras con los Países Miembros.

Respecto al punto 1.4 *Informe sobre el estudio relativo al estado de situación y eventual homologación de los documentos nacionales de identificación presentado por el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil del Perú (RENIEC)*, el responsable del RENIEC, luego de efectuar una breve referencia a los antecedentes que dieron lugar a la posibilidad de llevar a cabo este trabajo a nivel andino, presentó la situación del diagnóstico efectuado, país por país, de los organismos de identificación y registro, los procedimientos para la obtención de los documentos nacionales de identificación vigente, así como sobre los proyectos relativos a dichos documentos.

A modo de conclusiones preliminares el estudio consignó que:

1. Sería conveniente que los Países Miembros puedan fusionar los organismos encargados de registro civil y de cedulación, con autonomía funcional;
2. Los organismos de registro civil deben brindar información y consulta a otras entidades de su país;
3. Dirigirse hacia un código único de identificación entre los Países Miembros;
4. Conveniencia de intercambiar listas de personas impedidas de salir de sus países (listas negras);
5. Definir el acceso recíproco de bases de datos entre registros civiles y migración;

6. Definir la reglamentación para el uso de caracteres extendidos y reglamentar la cantidad de nombres que puede tener una persona;
7. Estandarizar niveles de seguridad (insumos, impresión e información);
8. Tender a la automatización;
9. Los sistemas de identificación deberán basarse en la biometría;
10. Estandarizar los controles migratorios;

Como se aprecia, se trata de un conjunto de aspectos técnicos de gran importancia que requieren de apoyo político interno y de recursos económicos y humanos. El intercambio de conocimientos sobre las realidades nacionales en la materia, así como la identificación de aspectos en los cuales podría llevarse a cabo una cooperación horizontal entre las instituciones que tienen a su cargo los registros civiles y la emisión de los documentos de identificación en los Países Miembros reviste gran trascendencia.

En el caso del Ecuador, la visita de la delegación del RENIEC al país sirvió para reafirmar la necesidad de que el Registro Civil, Identificación y Cedulación, una entidad clave para el desarrollo del país, se modernice de manera urgente y brinde una atención eficaz. Algo ha adelantado el Ecuador en este aspecto durante los últimos dos años, pero es mucho lo que resta por hacerse.

Respecto al punto 1.5 *Cooperación en materia migratoria*, luego de un breve intercambio de ideas, se acordó encomendar a la Secretaría General que, en coordinación con las oficinas de migración de los Países Miembros, elabore una propuesta de cooperación en materia migratoria que busque incrementar la eficacia y eficiencia de los controles migratorios a nivel andino e incluya, entre otros aspectos:

a) la coordinación de acciones conducentes a maximizar la eficiencia de los mecanismos de control migratorio existentes, y b) el incremento de la interrelación entre los organismos de control migratorio de los Países Miembros, a través del intercambio de información. Dicha propuesta, en la que se está trabajando, deberá identificar las entidades nacionales responsables de instrumentarla.

Con relación al punto 2 de la Agenda referente al *%Pasaporte Andino (Decisión 504)+* los Países Miembros presentaron sus informes nacionales en los cuales mostraron los avances desarrollados en la materia, expresando que todos vienen adelantando sus mayores esfuerzos para lograr lo antes posible contar con dicho pasaporte, incorporando unos las principales características generales adoptadas mediante la Decisión 504 y otros expresando que, en principio, cumplen con las características mínimas de nomenclatura y seguridad propuestos o que vienen coordinando al interior de sus países los aspectos necesarios para adecuarse a dichas normas.

El Ecuador fue el primer país de la CAN en aplicar dicho pasaporte y ahora se encuentra trabajando, en cooperación con la Oficina Internacional para las Migraciones, OIM, en la implementación de un pasaporte de lectura mecánica, con mayores tecnología y seguridad.

Respecto al punto 2.2 *%Bases de Propuesta sobre características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino+*, se introdujeron algunas modificaciones a la propuesta de la Secretaría y luego se acordó solicitar a la Secretaría General que lo eleve a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, lo cual se hizo, obteniendo el visto bueno del mismo.

El tema 2.3 concerniente a la ~~%~~Coexistencia del pasaporte ordinario nacional y el Pasaporte Andino+ fue tratado conjuntamente con el punto anterior, resolviéndose incorporar en ese documento una disposición transitoria en la que se señale que los Pasaportes Nacionales expedidos antes de la entrada en vigencia de la presente Decisión mantendrán plena validez hasta la fecha de su caducidad.

Con relación al punto 3 de la Agenda ~~%~~*Otros temas de la agenda andina en materia migratoria+*, la Secretaría General presentó el informe de avances respecto a los trabajos tendientes a la sustitución de la Decisión 116 ~~%~~*Instrumento Andino de Migración Laboral+*, como resultados del segundo Taller Subregional para la Modificación de la Decisión 116. , adoptada en Caracas el 18 y el 19 de marzo de 2002. Tal presentación se refirió a los antecedentes, los avances logrados, los fundamentos incluidos en el trabajo, el ámbito de aplicación, la clasificación de las distintas categorías de trabajadores migrantes andinos, las nuevas responsabilidades que tendrían las oficinas de migración laboral y el contenido del programa propuesto sobre la liberalización de las restricciones a la libre migración laboral.

Dicho informe se estudió en las instancias nacionales pertinentes y fue considerado en la reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo celebrado en Lima, del 8 al 10 de mayo del 2002, donde se hicieron algunos reparos, tanto en lo que tienen que ver con la necesidad de profundizar la relación del tema migratorio-laboral con el meramente laboral al interior de los países, cuanto en lo relacionado a la orientación del proyecto y al cronograma de aplicación. En este sentido, la OIM ofreció asesoramiento para la implementación de las Oficinas de Migración Laborales en cada país.

En el numeral 11 de la "Declaración del Consejo Presidencial Andino" reunido en Guayaquil, el 26 de julio de 2002, los Jefes de Estado manifestaron lo siguiente en torno a este asunto:

Expresan su compromiso de avanzar, en lo posible, en la constitución de un mercado laboral andino que garantice la libre circulación tanto de trabajadores como de personas en el espacio subregional, por que destacaron los importantes trabajos adelantados por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo en esta materia.³⁹

En lo concerniente al punto 3.2 *%Informe de avances en materia de armonización de la legislación de migración: Marco general de principios y normas para facilitar el tránsito de personas naturales nacionales o residentes de los Países Miembros por razones distintas a la del turismo (inmigración temporal) y establecer el derecho de residencia (inmigración permanente) a nivel comunitario*, la Secretaría General presentó el documento SG/CAAM/VI/dt4 señalando que requería una dirección de parte del CAAM para continuar o no con los trabajos tendientes a la formulación de una Propuesta de Decisión sobre el particular. El CAAM decidió seguir avanzando en el tema, con base en los criterios esbozados en el trabajo de la Secretaría General, pero haciendo patente la necesidad de contar con mayores análisis tanto a nivel interno en los países, como de parte de la Secretaría. El CAAM encargó a la Secretaría General que continúe con los trabajos técnicos tendientes a la facilitación del tránsito de personas al interior de la Comunidad Andina, comprometiendo su cooperación. En el VII Consejo de Autoridades Andinas de Migración la Secretaría General deberá presentar los avances sobre el particular.

En cuanto a los temas 3.3 *%Análisis sobre la eventualidad de establecer la exención de visas para artistas, deportistas, profesores,*

³⁹ Declaración del Consejo Presidencial Andino, Guayaquil, 26 de julio de 2002, Pg. 2.

periodistas, [personas de negocios, inversionistas] en viajes de corta duración entre los Países Miembros de la Comunidad Andina+ consignado en el documento SG/CAAM/VI/dt 5 de la Secretaría , y 3.4 %Análisis sobre la conveniencia o no de establecer un tratamiento migratorio más favorable a los inversionistas andinos+ contenido en el documento SG/CAAM/VI/dt 6., las delegaciones solicitaron más tiempo para analizarlos, por lo que serán retomados en ulteriores reuniones.

Con relación al punto 4 de la Agenda relativo a *la %Cooperación en materia consular+* los participantes reconocieron la importancia de identificar las áreas de posible colaboración, como sería el caso de la asistencia a ciudadanos andinos en un tercer país donde un País Miembro no cuente con un Consulado para asistir a sus connacionales en dificultades; adelantar acciones de promoción, entre nuestras comunidades en el exterior para preservar e incentivar la identidad comunitarias; y, buscar la racionalización de la actividad consular de los países andinos en lugares lejanos (sobre todo Asia, Africa y Oceanía). A través de programas y acciones conjuntos se impulsaría la identidad andina.

En tal sentido, se expresó la voluntad de institucionalizar un mecanismo de reuniones periódicas de los cónsules de los Países Miembros, entre otros, con la finalidad de intercambiar información y experiencias que enriquezcan su trabajo, lo cual todavía no se ha producido, pero sin duda es factible materializar. En criterio de las delegaciones dicho mecanismo podría diseñarse en dos niveles; uno que consistiría en la reunión de los cónsules acreditados en los Países Miembros, bajo una modalidad que podría denominarse cuatro (4) más uno (1) que implicaría que en un País Miembro se reunirían los cuatro cónsules del resto de países andinos con la autoridad

migratoria de ese país; y otra referente a las representaciones consulares en terceros países. En este último caso se buscaría coordinar la colaboración de la asistencia a nacionales y comunidades andinas en el exterior, además de intercambiar información, experiencias y opiniones para apoyar las labores consulares.

Con tal finalidad se encomendó a la Secretaría General que, en consulta con las Cancillerías andinas, recopile y estudie los mecanismos bilaterales y multilaterales vigentes (en dicha tarea la Secretaría General deberá tener en cuenta lo acordado sobre el particular en el marco de la OEA), además de los planes de asistencia a nacionales en el extranjero y con base en ellos elabore un documento propositivo, con carácter de norma comunitaria, para someterlo a consideración de los Países Miembros en la próxima reunión del CAAM.

En resumen, lo expuesto ilustra de manera fehaciente lo que se está haciendo en materia de Migración y de Extranjería en el ámbito de la CAN. El Ecuador ha aportado con ideas y experiencias en diversos aspectos, lo cual ha enriquecido el debate, pero lo más importante es que ha reiterado su profunda vocación integracionista y su fe en el futuro de la Comunidad Andina de Naciones.

La CAN requiere de orientaciones oportunas y precisas de parte de los países, pero las mismas no fluyen con la agilidad y eficacia que se necesita, debido a la existencia de dificultades al interior de los mismos.

Hemos visto que la Agenda andina abarca varios rubros de gran interés, pero aún no existe la sintonía adecuada entre los países para

llevar a la práctica el objetivo de poner en marcha el libre tránsito de personas y vehículos sin restricciones.

Países como el Ecuador se han visto afectados por el ingreso casi indiscriminado de nacionales de otros países andinos, en especial de colombianos y peruanos, pero ha decidido continuar aplicando una política aperturista e integracionista, con innegable apego a la normatividad andina.

Perú y Colombia han adoptado una posición similar a la del Ecuador, pero con la ventaja de poseer una mejor estructura institucional, una más racional determinación de las competencias, y un más eficiente control interno respaldado por legislación actualizada.

Venezuela, aplica políticas distintas, pues continúa manteniendo el requisito de visa a los ciudadanos de los países de la CAN y, muy probablemente, cuando expire la salvaguardia que se le ha otorgado para tal efecto, solicite una extensión del plazo de vigencia de la misma, pues en la práctica poco ha avanzado en su proceso de apertura.

Bolivia, se inclina por la aplicación de la reciprocidad en casos como el de la exigencia de la visa por parte de Venezuela, afectando el desarrollo de la integración.

Por lo tanto, es indudable que la integración subregional andina y en particular los avances que se pueden lograr en el campo migratorio, aún presentan tropiezos derivados de los diversos enfoques realidades e intereses nacionales, los cuales es indispensable armonizar para encontrar un norte común.

La integración en el área migratoria requiere de voluntad y respaldo político; normas administrativas que canalicen el proceso; instituciones que permitan la ejecución del mismo; infraestructura adecuada; recursos humanos calificados; ordenamiento jurídico apropiado; recursos económicos suficientes, etc. El reto de la integración es permanente y la CAN debe aceptar los desafíos que ésta conlleva.

Si reflexionamos sobre los objetivos de cualquier proceso integracionista, vemos que no se puede soslayar la parte migratoria y de extranjería, que tiene directa relación con la creación de una identidad común. La construcción de la integración subregional pasa por metas que se vinculan con el movimiento de personas, como ⁴⁰:

- Suprimir las barreras arancelarias al comercio y liberalizar el mismo.
- Crear un territorio económico para obtener estructuras económicas más o menos homogéneas;
- Superar las desigualdades existentes entre vecinos:
- Obtener una dimensión más favorable para desarrollar la actividad económica de cada país, abriendo nuevos mercados.
- Crear un proceso de integración acumulativo, que empieza por la supresión de barreras arancelarias y luego abarca otros temas para avanzar en su cohesión.

En la reunión presidencial andina de Guayaquil, ⁴¹los Mandatarios pusieron de manifiesto su convencimiento de que el proceso andino de integración debe proporcionar la respuesta adecuada de sus respectivos países a los retos que impone la globalización en los

⁴⁰ Rodríguez Ferrera Juan Claudio, *La Economía Mundial y el Desarrollo*, Ed. Acento, julio de 1999, Pgs. 79,80.

⁴¹ Cfr. Pág. 93.

ámbitos político, económico, social, cultural, tecnológico y científico; expresaron estar conscientes "del carácter multidimensional que caracteriza a la Comunidad Andina y de su vocación como actor dinámico en las relaciones internacionales, que tiene su raíz en la identidad andina."⁴²

Los ciudadanos de la CAN aspiran a que, en efecto, los gobiernos y las instituciones proporcionen las "respuestas adecuadas " a los desafíos referidos en materia de integración en el área migratoria.

III.1. La Relación entre la Extranjería y la Seguridad interna.

En un mundo globalizado como el presente, en el que al mismo tiempo se propugna la integración, la apertura de los mercados para los bienes, los servicios y la propiedad intelectual, así como la conformación de mercados laborales móviles, entre otros aspectos, surgen posiciones aparentemente contradictorias porque la direccionalidad política "mundialista" que las potencias pretenden imprimir, se contrapone a las soluciones nacionalistas que éstas buscan aplicar a las crisis y a los problemas como el de la migración.

Mientras ellos claman por apertura de las fronteras de terceros, cierran las suyas a lo extranjero, olvidándose de su propia historia y de su compromiso de contribuir a forjar un mundo más justo, equitativo y equilibrado. De hecho, autores como Maurice André⁴³ habla de un "cordón sanitario", mantenido por una mezcla de fuerza militar, de represión y de diplomacia, para proteger a los países ricos de los disturbios que pudieran afectar a los países pobres.

⁴² Op. Cit. Pág. 82.

⁴³ André, Maurice. La Crisis del Ejército, Ed. Acento, Madrid, 1996, Pg. 52.

Hasta antes del 11 de septiembre el terrorismo todavía no tenía mucha relevancia en la Agenda mundial, y la atención internacional se centraba más bien en otros temas vinculados con el mantenimiento de la paz, asuntos sociales, medioambientales, económico-financieros, etc.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la faz del planeta, precipitando la vigencia de un unilateralismo duro de la potencia hegemónica mundial, los Estados Unidos, que convirtió a la lucha contra el terrorismo en uno de los caballos de batalla más eficaces de todas las épocas. Cambió, entonces, el enfoque de seguridad y su orientación. Para muestra un botón: la guerra contra Iraq, sustentada en el argumento de que este país poseía armas de destrucción masiva que hasta la fecha no han sido encontradas.

El combate al narcotráfico era una de las prioridades internacionales y en torno a él giraban las políticas de varios países productores de droga, compelidos a mostrar sus resultados positivos para complacer al Gobierno de Washington. Dos de los principales, Colombia y Perú, habían visto algunos años atrás el surgimiento de grupos guerrilleros (en el primero, los más significativos, el Movimiento M-19, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional; en el segundo, el grupo Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru), que se nutrieron financieramente del negocio del narcotráfico.

La escalada de la inestabilidad interna de estos países generó acontecimientos políticos que derivaron en sendas guerras no declaradas entre los gobiernos colombiano y peruano contra los

insurgentes, las cuales desangraron a Colombia y al Perú, generando graves efectos en sus vecinos, en particular, el Ecuador.

Luego de la erradicación de los grupos guerrilleros en el Perú, y de la firma de los Acuerdos de Paz de 1998 entre este país y el Ecuador, la consolidación de la paz se ha convertido en un objetivo compartido. En cambio, Colombia continúa con su guerra fratricida sin que no se avizoren soluciones a corto plazo porque, a pesar del enorme apoyo financiero y militar que le ha brindado los Estados Unidos, parece improbable que el Gobierno colombiano obtenga una victoria militar en breve y, mientras tanto, el diálogo y las negociaciones se encuentran estancados.

El denominado "Plan Colombia" se inició en 1999, durante la administración del Presidente Andrés Pastrana, y fue concebido como un Plan de paz que comprendía varios componentes: el apoyo a la solución política negociada del conflicto armado; la recuperación económica del país; el fortalecimiento institucional; el desarrollo social y como objetivo central la lucha contra el narcotráfico. Posteriormente se añadió como propósito central del mismo la lucha contra la insurgencia y el terrorismo.

El Plan Colombia, tiene un presupuesto de US\$ 7.500 millones de dólares, de los cuales Colombia financia US\$ 4.900 millones de dólares; de ellos, US\$ 3.150 millones están contemplados por el Gobierno colombiano en su plan cuatrienal de presupuesto, US\$ 80 millones de dólares corresponden a financiamiento interno, a través de los denominados "Bonos de la Paz" y US\$ 900 millones están siendo financiados por Organismos Financieros Multilaterales.

De los US\$ 860,3 millones de dólares de ayuda norteamericana inicial al Plan Colombia, ahora incrementada, el aporte al sector de las Fuerzas Armadas y a la Policía colombianas es de US\$ 642,3 millones de dólares. De esta cifra, al menos US\$ 416,9 millones de dólares estuvieron destinados a la creación de una brigada antinarcóticos compuesta de tres batallones del Ejército, US\$ 101,8 millones a impulsar las operaciones de interdicción y equipar a la Policía colombiana por un monto de US\$ 115,6 millones. Con estos fondos se han adquirido 18 helicópteros Black Hawk, 14 de ellos para el Ejército y 4 para la Policía. 42 Huey II, de los cuales 30 son para el Ejército y 12 para la Policía, lo cual da un total de 58 helicópteros. El Gobierno colombiano no esconde que buena parte del componente antinarcóticos del Plan está destinado a dotar de capacidad de movilidad a las fuerzas militares y lo explica como una necesidad de dar un soporte a las operaciones policiales de erradicación de los narcocultivos. Esta cooperación continuaría incrementándose.

Así pues, se ha considerado al componente militar como imprescindible para resolver el problema del narcotráfico (79.600 hectáreas de cultivos de coca en el Guaviare, Caquetá y Putumayo, que corresponde al 77% del total nacional en Colombia, de las cuales el 71,3% se encuentran en el Putumayo, es decir unas 56.800 hectáreas de coca.)

Asímismo, las autoridades colombianas han insistido siempre en aclarar que el Plan Colombia, no tiene un objetivo "contrainsurgente", pero el hecho de que existen al menos 29 frentes guerrilleros de las FARC y 6 del ELN que están directamente involucradas en actividades vinculadas al narcotráfico, que les significa ingresos por US\$ 600 millones de dólares anuales, han determinado una inevitable

confrontación focalizada entre las fuerzas militares y los movimientos guerrilleros, lo que significa riesgos para el Ecuador.

En el mismo caso se encuentran las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que por versiones proporcionadas por sus propios líderes obtendrían alrededor del 40% de sus ingresos del narcotráfico.

Lo anterior revela la magnitud del Plan Colombia y de la situación que afronta el país vecino, así como el peligro que entraña para el Ecuador, que por cierto sólo ha recibido una exigua ayuda económica de los Estados Unidos, para paliar las repercusiones.

Desde el Presidente Jamil Mahuad los Jefes de Estado han expresado su apoyo al "Proceso de Paz y Reconciliación Nacional" entre el Estado colombiano y la guerrilla, así como respecto a la necesidad de aunar esfuerzos en la lucha contra la violencia, el tráfico ilícito de estupefacientes y el deterioro del medio ambiente, posición ésta que se ha mantenido prácticamente inalterable. En la visita realizada por el Presidente Noboa a Bogotá en el 2000, el Mandatario destacó que la colaboración para solucionar los problemas que enfrenta el vecino país, debe darse sobre la base del principio de no-intervención. Consecuente con uno de los principios fundamentales de la política exterior ecuatoriana, que constituye la defensa de la paz como el bien máspreciado de la humanidad y de las relaciones entre las naciones, el Presidente Noboa señaló como un objetivo fundamental, llevar adelante políticas y acciones de toda índole para apoyar el proceso de paz, a fin de salvaguardar los intereses ecuatorianos y garantizar que la seguridad del país esté debidamente precautelada.

A partir de enero del 2003, el Presidente Lucio Gutiérrez ha ido más lejos y en reiteradas ocasiones ha expresado su voluntad de "mediar" entre el Gobierno y la guerrilla colombiana para coadyuvar a la búsqueda de una solución negociada, lo que ha sido desestimado por el Gobierno de ese país. El Mandatario ha indicado que el Ecuador "quiere ser protagonista" y no sólo observador.⁴⁴

En todo caso, a pesar de que las autoridades ecuatorianas han tratado de asignar al Plan Colombia+la característica de un problema netamente colombiano, los siguientes escenarios -que objetivamente no contemplan la posibilidad de un acuerdo de paz sin enfrentamientos-, podrían presentarse a medida que el Plan Colombia+avance en su proceso de implementación:

- La presión de una ofensiva militar colombiana de gran envergadura en contra del narcotráfico y la guerrilla podría empujar el escenario de guerra hacia el Ecuador, incrementando las tensiones. De producirse enfrentamientos que involucren a las Fuerzas Armadas ecuatorianas, el país podría verse arrastrado a una guerra. Este escenario podría contribuir a la regionalización del conflicto.
- La agudización del conflicto entre grupos armados en regiones del Putumayo y Caquetá en Colombia está produciendo una oleada de desplazados al nororiente del Ecuador, que el país no está en capacidad de asimilar en las actuales circunstancias. Esta situación podría agravarse. El Plan Colombia contempla de manera muy reducida la mitigación de los efectos sociales de los desplazados (salud, alimentación, empleo y educación), los mismos que deberán ser asumidos por el ACNUR, la Cruz Roja y demás organismos internacionales, así como por el Estado ecuatoriano.

⁴⁴ Revista Vistazo, número del

- Ante la presión ejercida por las Fuerzas Armadas colombianas y los programas de fumigación antidroga, también existe la posibilidad de que los cultivos y producción de narcóticos se desplacen paulatinamente hacia el Ecuador, al igual de lo que ocurrió cuando se realizaron programas de fumigación en Bolivia y Perú y los cultivos de desplazaron hacia Colombia.
- Por otra parte, la base aérea de Manta constituye un factor que debe ser tomado en consideración. El Ecuador cedió en uso parte del espacio físico a los Estados Unidos mediante Convenio suscrito el 12 de noviembre de 1999, para que allí funcione un Centro de Operaciones Avanzadas del Ejército de los EE.UU. -FOL-, que está siendo utilizado para el combate antidrogas. Desde el punto de vista jurídico se ha cuestionado la validez de este Instrumento por cuanto no fue aprobado por el Congreso, como lo manda la Constitución.
- La nueva realidad geopolítica mundial, donde se ha hecho ostensible el dominio hegemónico de los Estados Unidos, puede conducir a que los países limítrofes con Colombia se vean presionados para intervenir en el conflicto colombiano, regionalizándolo. En este sentido, según especulaciones recogidas por la prensa ecuatoriana, los EE.UU. habrían tratado de que esto se produzca desde 1999, a través de las visitas de altos funcionarios y oficiales como los Jefes del Comando Sur del Ejército estadounidense Peter Pace y James Hill.

En cuanto a la posible regionalización, planteada por el Secretario de Estado Colin Powell en los inicios de la administración Bush, el diario español "El País", en su edición del 4 de marzo de 2001, señaló que:

Quienes rechazan el Plan Colombia sostienen que la intención de regionalizar el conflicto colombiano, esto es, involucrar a diferentes países de la región, tendrá como efecto inmediato un aumento de la acción de los grupos insurgentes. Y Ecuador es el país más vulnerable, según la opinión mayoritaria de las fuentes consultadas.

El artículo indicaba también que el primer afectado ha sido el comercio fronterizo. Los intermediarios que pasaban de lunes a viernes a los campos cocaleros fueron sido desplazados, y la actividad de aquellos que venían de Cali y del interior de Colombia por turismo o comercio "ha sido liquidada".

En el Carchi, en la zona fronteriza de Tufiño, se extiende la práctica del boleteo (impuesto de guerra bajo amenaza de secuestro o de muerte), establecida por guerrilleros y paramilitares colombianos. "Al anochecer, la violencia se cobra sus víctimas en ajustes, asaltos, robos y secuestros. Todo ello, en una zona donde el desempleo oscila entre el 30% y el 40%." El segundo impacto, se indica en el artículo, ha afectado a los pequeños y medianos productores de cereales, frijoles y guisantes. Además, la mayor fuente de ingresos de Ecuador está en peligro, "ya que es casi imposible garantizar la protección del oleoducto que transita desde la selva oriental a la costa. Ha habido varios atentados sospechosos contra instalaciones del oleoducto."

El movimiento Pachakutik, ahora parte fundamental del Gobierno del Presidente Gutiérrez, denunció el 6 de noviembre de 2002 que "Washington intenta regionalizar el conflicto en el vecino país mediante la utilización de la Base de Manta y la participación de las fuerzas armadas ecuatorianas". Igualmente la Conferencia Episcopal, manifestó que la Base ponía en serio riesgo la seguridad interna del Ecuador, que debe permanecer alejado de un conflicto que no es suyo.

A esta postura se sumaron otras de miembros de la Sociedad Civil, como el "Grupo de Monitoreo" conformado por organismos de derechos humanos y agrupaciones ecologistas, que reclamaron la inconstitucionalidad del Acuerdo argumentando que éste solamente fue aprobado por la Comisión de Asuntos Internacionales y no por el Congreso Nacional en pleno. No obstante, el Acuerdo sobre la Base de Manta fue reconocido como válido por el nuevo Presidente del Ecuador, Crnel. Lucio Gutiérrez, quien a inicios de su mandato expresó su voluntad de respetarlo.

En razón de lo anterior, el Estado ecuatoriano ha tratado de definir, a la luz de la Constitución y de las leyes, así como de los Objetivos Nacionales Permanentes⁴⁵, su visión prospectiva de la situación, en la que intervienen una serie de elementos y variables colaterales: el ambiente internacional, la política interna, la información, la tecnología, la pobreza, la economía, las relaciones binacionales, la integración subregional, la violencia, etc.

Las conclusiones podrían resumirse en tres:

- a) Se busca (por parte de Colombia y los EE.UU.) dar al conflicto una solución militar, aún cuando su carácter es eminentemente político.

⁴⁵ Dan continuidad a la gestión pública, trascienden la temporalidad de los ejercicios gubernamentales y permiten la construcción del Ecuador mediante la utilización adecuada de sus potencialidades. Son: Integración Nacional; Justicia Social; Desarrollo Integral; Democracia; Integridad Territorial; Soberanía; y, Seguridad.

- b) El Ecuador debe impulsar iniciativas de todo orden para coadyuvar a conseguir la paz en Colombia, con excepción de la participación militar.
- c) El Ecuador debe poner en marcha su propio Plan para contrarrestar los efectos negativos del Plan Colombia.

Cualquier análisis debe partir de una premisa fundamental: la seguridad permite la integridad territorial y la integridad territorial demanda de seguridad, las cuales constituyen un deber y un derecho de todos los Estados.

La Constitución de la República se refiere al particular en el capítulo 5, de la Función Ejecutiva, Título VII, del Art. 183 al 190; la Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, las Leyes Orgánicas de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, atienden igualmente a este asunto. Por su alcance, compete a toda la población en diversas formas y niveles de participación. Por su vigencia, siempre estará presente en la vida de los Estados, pues sin seguridad no hay o se limita el desarrollo y sin desarrollo se dificulta o limita la seguridad. Por sus proyecciones, en tiempos de paz es importante proyectar la seguridad más que en tiempos de conflicto, ya que esto garantiza la estabilidad de los Estados y ayuda poderosamente a la consecución del bien común.

El "Libro Blanco", que recoge lo atinente a la "Política de la Defensa Nacional del Ecuador", explica de forma acertada y con amplitud a lo manifestado, en el siguiente fragmento: ⁴⁶

⁴⁶ Ministerio de Defensa Nacional. Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Imprenta Mariscal, Quito, diciembre de 2002, Pg. 63.

"En la actualidad es necesario avanzar hacia una renovada visión estratégica de la defensa nacional, fundamental para la formulación de una política de defensa que dé cuenta del interés nacional en su relación con los contextos internacionales cambiantes, sujetos a la acción de nuevos actores, estatales y no estatales, así como con las estructuras y las organizaciones en las que estos se desarrollan.

"En una visión integral y global de la seguridad, los objetivos del Estado se inscriben en una amplia percepción de escenarios globales, regionales y vecinales, relacionados e interdependientes. La política de defensa, como política de Estado, por su propia naturaleza se configura en relación con escenarios externos y factores de poder y equilibrios de fuerza que no dependen de la sola voluntad del Estado y que se establecen en una estructura de relaciones y regiones que involucra a países de distinto grado relativo de desarrollo, afectando los intereses nacionales, la seguridad colectiva, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.

"En la definición de la jerarquía y las prioridades para las funciones, misiones y tareas de la seguridad y defensa, es indispensable partir de la relación de los factores nacionales e internacionales en las estrategias del Estado, estableciendo sus objetivos y precisando los riesgos y amenazas potenciales. Las funciones estatales de seguridad y defensa nacional enfrentan las exigencias de apertura a la transnacionalización de la economía y la coincidencia en el sistema internacional de procesos de integración económica y política, que trascienden los espacios económicos, políticos y territoriales de los Estados, creando condicionales globales que presionan sobre los fundamentos estratégicos de la seguridad y condicionan las políticas de defensa."

Asimismo, cuando trata de las amenazas al Estado, indica que el escenario global se caracteriza en la actualidad por la presencia de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En el caso ecuatoriano, la Defensa Nacional enfrenta las siguientes amenazas reales o potenciales: a) amenazas convencionales externas; b) efectos del conflicto interno en Colombia; c) comercio internacional; proliferación de armas de destrucción masiva; y, deterioro del medio ambiente.

En la parte referente a los "efectos del conflicto interno en Colombia" expresa⁴⁷:

El Ecuador comparte la frontera norte con Colombia. El conflicto interno de este país, desafortunadamente, se ha incrementado y su seguridad fronteriza ha disminuido, con lo cual el Estado vecino ha visto afectada su capacidad de control. Las principales secuelas para nuestro país se relacionan con el incremento de desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas relacionadas con la presencia de grupos ilegales armados y el crimen organizado en el área.

En cuanto a las amenazas internas, el Libro Blanco señala: pobreza y deterioro de vida; corrupción; migración descontrolada; conflictos de gobernabilidad; deterioro del ambiente; efectos de las catástrofes naturales; conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas.

Acerca de la "migración descontrolada" dice⁴⁸:

Tiene como causa principal la inseguridad social y económica imperante en el país. Constituye un factor de riesgo contra la integridad nacional y el potencial productivo y cultural de las generaciones venideras. Es un factor que debilita al país en lo económico, genera confrontación social y, en lo cultural, disgrega el grupo familiar, a la vez que permite el surgimiento de actividades ilícitas de tráfico humano.

De lo expuesto se desprende que existe una clara relación estratégica entre Seguridad y Extranjería, ya que es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros, así como la situación de éstos en el Ecuador, a fin de coadyuvar efectivamente al desarrollo económico, social y cultural del país,

⁴⁷ Idem, Pg. 80.

⁴⁸ Idem, Pg. 82.

evitando que el ingreso indiscriminado de extranjeros perjudique a los ecuatorianos y constituya una carga para el Estado.

Con este propósito es preciso definir políticas y estrategias en el marco de la defensa nacional, las mismas que están directamente vinculadas con la política externa, pudiendo definirse como⁴⁹:

...el conjunto de normas y principios que establecen las orientaciones generales para alcanzar los objetivos de la defensa nacional, tendientes a lograr la conservación de la soberanía, la integridad del Estado, el mantenimiento del orden jurídico y la paz y seguridad ciudadana.

Esta política, que integra los esfuerzos, la capacidad y voluntad de la nación, es una de las piedras angulares de la seguridad del Estado, pudiendo ser actualizada conforme las circunstancias lo requieran.

La estrategia de defensa del Ecuador se deriva de la política de seguridad nacional y se desarrolla, entre otros, bajo los siguientes aspectos: a) en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; b) en la seguridad ciudadana; c) en la seguridad pública; en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; en la lucha contra el terrorismo; en la participación de la sociedad; en la comunicación social.

En este sentido, con respecto al conflicto interno colombiano y en consonancia con la política exterior del Estado ecuatoriano, la estrategia consiste en apoyar "todos los esfuerzos diplomáticos para la consolidación de la paz, manteniendo una actitud de no intervención militar y adoptando todas las medidas necesarias y soberanas para

⁴⁹ Idem, Pg. 87.

impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional.⁵⁰

Lo anterior también implicaría, entonces, fomentar en la población una conciencia nacional su responsabilidad en el campo de la seguridad; introducir las reformas necesarias a la legislación vigente en materia de Migración y de Extranjería, así como en otros cuerpos legales; intensificar los controles migratorios; mejorar la coordinación interinstitucional entre las autoridades migratorias; mantener estadísticas actualizadas sobre el ingreso y salida de extranjeros; sancionar los delitos; llevar registros de refugiados y desplazados, etc.

El fomento del desarrollo interno en el Ecuador, al igual que en los países vecinos, requiere de un marco de seguridad que debe ir acrecentándose en base al diálogo y a la implementación de medidas de confianza, transparencia y entendimiento. Es preciso que los gobiernos trabajen conjuntamente en la búsqueda de soluciones que beneficien a sus pueblos.

⁵⁰ Idem. Pg. 96

CAPITULO IV

IV. HACIA UN NUEVO ESQUEMA ESTRUCTURAL EN MATERIA DE EXTRANJERIA

4.1. Los pasos indispensables a adoptarse en lo institucional, y en lo funcional, para configurar un nuevo esquema estructural.

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, lo principal y más importante parece ser la creación de una verdadera conciencia nacional sobre la trascendencia que tiene para el país el manejo adecuado de los asuntos de Extranjería. Mientras ello no ocurra, tanto al interior del Gobierno cuanto de la sociedad en su conjunto, será difícil avanzar de manera eficaz en esta materia.

Como se desprende del análisis realizado a lo largo de los Capítulos I y II, el esquema estructural vigente en el campo de la extranjería adolece de múltiples falencias, por lo cual unas cuantas reformas cosméticas sólo contribuirían a cerrar fisuras, pero no a edificar soluciones óptimas y duraderas, que es lo que necesita el país. Por ello cabe reflexionar si es pertinente optar por esta alternativa o si es mejor plantearnos la configuración de un nuevo esquema estructural que debería contener, entre sus principales elementos, los siguientes: a) objetivos y estrategias; b) políticas

concertadas; c) sólida estructura institucional; d) marco jurídico adecuado; y, visión de futuro.

Bajo esta hipótesis los objetivos y estrategias -ya lo hemos visto- están claramente definidos en la Ley de Extranjería y su Reglamento; en cambio, las políticas, a las cuales también nos hemos referido, carecen de sustancia, articulación y eficacia. No obstante, esto puede modificarse a través de el desarrollo de la conciencia colectiva a la que se ha aludido, contando con el liderazgo del Gobierno y, en especial, de las entidades estatales responsables de la temática.

La estructura institucional y funcional actual constituye una de las mayores dificultades existentes, por lo que es preciso mejorarla o, tal vez, cambiarla.

Ambas opciones se podrían ejecutar mediante estudios y evaluaciones técnicas. Su orientación básica sería la articulación y la eficacia, reduciendo o eliminando el actual fraccionamiento del tema migratorio y de extranjería entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno y Policía (Dirección General de Extranjería y Policía de Migración), lo cual ocurriría introduciendo las reformas legales y reglamentarias del caso; estrechando la coordinación interinstitucional; reactivando el Consejo Consultivo de Política Migratoria; modernizando las dependencias a cargo de estos asuntos; capacitando los recursos humanos; optimizando los procedimientos; utilizando tecnología apropiada, etc.

Ello implicaría que quizá la Dirección General de Extranjería debería ceder algunas de sus competencias a la Cancillería, teniendo en cuenta que esta entidad posee más fortalezas que la antes citada, entre las cuales cabe mencionar la estabilidad y probidad de sus

recursos humanos, respaldadas por las carreras diplomáticas y administrativa (auxiliar del servicio exterior); la experiencia práctica y capacitación de sus recursos humanos; el funcionamiento de la red consular dependiente de la Cancillería, etc. Esto genera ventajas que no pueden soslayarse, las mismas que se reflejan en la defensa de los intereses nacionales.

Parece poco práctico, por ejemplo, el artículo 29 del Reglamento a la Ley de Extranjería, que dice:

Si la solicitud de visa de inmigrante se hubiere presentado ante el funcionario del servicio exterior ecuatoriano, fuera del país, éste examinará si la documentación se halla completa y la remitirá dentro de ocho días, para su resolución, al Director General de Extranjería, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, con su informe y solicitud.

El Director General de Extranjería, sea que la solicitud de hubiere presentado ante él directamente por medio de las gobernaciones o a través de funcionarios del servicio exterior fuera del país, resolverá sobre la solicitud dentro de un plazo máximo de quince días hábiles de recibida por él la documentación. Si la resolución fuere favorable para la concesión de visa, salvo lo previsto en el artículo 57 de este Reglamento, la Dirección General de Extranjería comunicará dicho particular al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que éste disponga que el funcionario competente del servicio exterior ecuatoriano en el país de origen o en el país del último domicilio del extranjero conceda la visa, *si el extranjero se encontrare en el exterior, en caso contrario otorgará la visa directamente.*⁵¹

Dicha disposición acerca de la concesión de visas de inmigrante crea un procedimiento ineficaz, lento, y en el que se emplean recursos humanos y materiales que no justifican y encarecen el mismo, generando una carga para el Estado, que es quien la asume.

⁵¹ Reformado mediante DE -2432. RO 574 del 28 de noviembre de 1986.

La Dirección General de Extranjería en ningún caso podría tramitar sin intervención de la Cancillería las solicitudes de visas de inmigrante presentadas en el exterior, o las de los ciudadanos que habiendo presentado las mismas en el Ecuador deseen recibirlas en otro país, porque la instrucción a los funcionarios consulares y la comunicación de éstos con la Cancillería es privativa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La disminución inexplicable e injustificada de las competencias que tenía la Cancillería, en beneficio de la Dirección General de Extranjería debería revertirse.

La transferencia de las funciones y atribuciones de la Dirección General de Extranjería al Ministerio de Relaciones, dispuesta a través del artículo 155 de la Ley de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial número 144 del 18 de agosto del 2000, pero dejada sin efecto mediante Decreto publicado en el Registro Oficial 374 del 23 de julio de 2001, debería volver a producirse. Las consideraciones políticas e intereses que impidieron se cristalice esta transferencia han sido perjudiciales para el Ecuador, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores debería plantearse como un objetivo a corto plazo la ejecución de la misma.

4.2. Las reformas jurídicas fundamentales: modificación de los montos establecidos para el otorgamiento de visas de inmigrante.

Sin lugar a dudas, una de las reformas jurídicas más importantes y urgentes en la que las autoridades nacionales deben emprender es la de la modificación de los montos establecidos para el otorgamiento de

visas de inmigrante, pues éstos son irrisorios e impiden aplicar debidamente los principios de selectividad y de beneficio para el país. Por cierto, la Ley y el Reglamento se refieren a cantidades en sucres, pues dichos cuerpos normativos no han sido reformados luego de la dolarización, lo que obliga a transformar los montos de sucres a dólares.

Con esta aclaración, el Título II de la Ley de Extranjería indica que se considera inmigrante "a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas en cada categoría...", las cuales se incluyen en las siete subcategorías de las visas 10,⁵² que permiten a sus titulares "desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni requiera de autorización laboral."⁵³ De estas, cuatro tienen que ver con la acreditación de valores pecuniarios para obtenerlas: 10-I, 10-II, 10-III y 10-VI.

Las visas 10-IV son para apoderados, mientras las 10-V corresponden a profesionales que acrediten su título o estén sujetos a convenios internacionales; la 10-VII son para llevar a cabo actividades lícitas no contempladas dentro de las otras categorías, aplicable de conformidad con el Reglamento (que no existe) y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria.

De la revisión del Reglamento a la Ley de Extranjería, Capítulo IV, "Reglas para las Categorías de Visas de Inmigrante", se desprende que, según el artículo 30, la concesión de visa de inmigrante para la

⁵² Supra, pág. 15.

⁵³ Ley de Extranjería, Artículo 10.1, Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2002, Pg. 4.

categoría I del artículo diez de la Ley, se sujetará a las siguientes reglas:

I. Para que se conceda la visa deberá justificarse ante el Director General de Extranjería que el extranjero disfruta de depósitos provenientes del exterior, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier otro ingreso permanente que proceda del exterior por una cantidad no menor *al equivalente a seis salarios mínimos vitales generales*.

II. Si se solicitare la inmigración de parientes, el monto de los ingresos mínimos se incrementará en el equivalente a un salario mínimo vital general por cada persona.

III. Las rentas de que hablan los dos numerales anteriores se justificarán por cualquiera de los medios siguientes:

a) Con la constitución de un fideicomiso o de un depósito en efectivo en el Banco Central del Ecuador o en la institución nacional de crédito que determine el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Al respecto, cabe anotar que normalmente se realiza el depósito en el Banco Central, ya que el fideicomiso también requiere de la autorización del Consejo Consultivo de Política Migratoria que, en la práctica se reúne rara vez y no suele tratar estos asuntos.

b) Con la presentación de un certificado expedido por el funcionario del servicio exterior ecuatoriano, del que aparezca que el inmigrante disfruta de ingresos de cualquier clase por el o lo mínimos indicados, certificado que deberá estar respaldado por copias autorizadas de documentos que acrediten la constante percepción de los ingresos referidos. Sobre el particular, los funcionarios del servicio exterior son

estrictos en el cumplimiento de lo que manda el Reglamento en cuanto a montos (lo mínimo que cabe dado lo irrisorio de los mismos), por lo cual los interesados suelen realizar los trámites directamente en la Dirección General de Extranjería, donde existe mayor flexibilidad.

El artículo 31 se refiere a la Categoría II del artículo 10 de la Ley, según el cual la concesión de visa de inmigrante se sujetará, en resumen, a las siguientes reglas:

I. La autorización para la visa de concederá exclusivamente para que los extranjeros inviertan su capital en:

- a) Bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos;
- b) Cualquier clase de certificados o títulos, inclusive cédulas hipotecarias, bonos de prenda, pólizas de acumulación, acciones, obligaciones, bonos emitidos por compañías de cualquier clase constituidas en el Ecuador; y,
- c) Bonos del Estado u otros títulos de derecho público emitidos por el Estado u otras entidades del sector público.

I. El capital que se invierta con estos fines deberá ser al menos el equivalente a 350 salarios mínimos vitales generales y se incrementará en al menos 100 salarios mínimos vitales por cada pariente que dependa del inmigrante.

II. Salvo que la inversión se hubiere hecho antes de solicitar la visa de inmigrante, para garantizar el cumplimiento de la inversión, el interesado deberá constituir un depósito en el Banco Central de

Ecuador por la cantidad equivalente a 30 salarios mínimos vitales generales a disposición del Consejo Consultivo de Política Migratoria.

III. Para los casos determinados en los literales b) y c) de la Regla I de este artículo, realizada la inversión, los documentos que la representen, deberán depositarse bajo custodia del Banco Central del Ecuador. El extranjero podrá retirar los dividendos o intereses que produzca su inversión, pero el depósito de los títulos o certificados permanecerá mientras continúe como inmigrante.

IV. Cuando por sorteo o voluntad del inmigrante se trate de sustituir los valores fiduciarios, el Director General de Extranjería vigilará que no se modifiquen las condiciones legales establecidas.

V. Si el extranjero renunciare a su calidad de inmigrante y abandonare el país con la documentación migratoria cancelada, el Director General de Extranjería podrá autorizar la devolución de los valores depositados.

VI. Si la inversión se hubiere destinado a los fines señalados en el literal a) de la regla primera, el Director General de Extranjería notificará al Registrador de la Propiedad del cantón donde se encuentre el inmueble...etc.

VII. En el evento de que se enajenaren los bienes raíces o las acciones o derechos sobre ellos el inmigrante deberá abandonar el país dentro de los treinta días siguientes, salvo que justifique que ha realizado una nueva inversión de conformidad con las normas de este artículo.

El artículo 32 tiene que ver con la concesión de visa de inmigrante para la categoría III del artículo 10 de la Ley, que se sujetará, en resumen, a las siguientes reglas pertinentes sobre montos:

I. La autorización se concederá exclusivamente para que inviertan su capital en la industria, agricultura, ganadería o comercio de exportación, sea en negocios o empresas de propiedad individual del inmigrante o en compañías distintas a la compañía anónima.

II. La inversión mínima será al menos un equivalente a 600 salarios mínimos vitales genrales en la actividad denunciada.

El Artículo 35 manifiesta, sobre la Categoría VI del artículo 10, que la visa de inmigrante se otorgará bajo las siguientes reglas:

I. Deberá solicitarla la persona bajo cuya dependencia económica vaya a vivir el interesado, la cual deberá acreditar su nacionalidad ecuatoriana o su calidad de inmigrante.

II. Deberá justificar el parentesco que cita la categoría (cónyuge o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría).

De lo expuesto se infiere que los montos a acreditarse para obtener la calidad de inmigrante en las citadas categoría no excede de un mil cuatrocientos dólares, suma poco significativa como aporte de un inmigrante para la economía de cualquier país, incluyendo el Ecuador.

Lo que cabe entonces preguntar es, porqué no se ha modificado esta situación, a todas luces inconveniente para el país? Si bien no existe una respuesta concluyente, lo anterior puede atribuirse a distintos factores, empezando por la desidia y comodidad de dejar las cosas como está, pero también a los intereses de los profesionales, abogados, que se dedican al ámbito migratorio, quienes consideran que el aumento de los montos exigibles reduciría su actividad, perjudicando sus ingresos, argumento ciertamente inaceptable.

Por su parte, hasta el momento la Dirección General de Extranjería no sólo que no ha tomado la iniciativa para modificar las cantidades exigibles para la obtención de visas de inmigrante, sino que ha impedido que iniciativas de la Cancillería en tal sentido prosperen.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los elevados montos exigidos a los inversionistas o pensionistas solicitantes de visas de inmigrante en otros países, incluyendo los de la región y de la subregión, el Ecuador debe incrementar de igual forma los mismos, con el fin de precautelar sus intereses. De no hacerlo, reiteramos, son prácticamente inaplicables los principios de selectividad y de beneficio para el país.

A manera de aporte, consta a continuación un proyecto de Decreto sobre la reforma de los montos exigibles para la obtención de visas de inmigrante, que ha sido elaborado considerando la presente realidad del Ecuador y las de otros países de condiciones más o menos similares, como Colombia y Perú.

El texto es el siguiente:

Lucio Gutiérrez Borbúa
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto Ejecutivo N° 1991, publicado en el Registro Oficial número 473 del 7 de julio de 1986, se expidió el Reglamento a la Ley de Extranjería;

Que es urgente e indispensable actualizar algunas normas de dicho Reglamento, en especial aquellas relativas al establecimiento de montos para el otorgamiento de visas de inmigrante, debido a que el Ecuador ha adoptado el esquema de dolarización;

En uso de las facultades que le concede el artículo 171, numeral 5 de la Constitución Política de la República;

DECRETA
LAS SIGUIENTES REFORMAS AL REGLAMENTO A LA LEY DE
EXTRANJERIA

Artículo 1.- En el artículo 30 reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 2432, publicado en el Registro Oficial N° 574 de 28 de noviembre de 1986, introdúzcanse las siguientes modificaciones:

En la Regla I, en lugar de "al equivalente de seis salarios mínimos vitales generales" dirá "a un mil dólares estadounidenses mensuales (US\$1.000,00) o su equivalente en otras divisas libremente convertibles".

En la Regla II, en lugar de "en el equivalente de un salario mínimo vital general por cada persona" dirá, "en trescientos dólares estadounidenses (US\$300,00), por cada persona".

Artículo 2.- En el artículo 31 reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 2.432, publicado en el Registro Oficial N° 574 del 28 de noviembre de 1986, introdúzcanse las siguientes modificaciones:

En la Regla III, inciso primero, sustitúyase "equivalente a 30 salarios mínimos vitales generales y se incrementará en al menos 100 salarios mínimos vitales generales", por "de veinte mil dólares estadounidenses (US\$20.000,00), o su equivalente en otras divisas libremente convertibles, y se incrementará en al menos veinte mil dólares estadounidenses (US\$20.000,00)".

En la Regla III, inciso primero, sustitúyase "equivalente a 30 salarios mínimos vitales generales" por "de veinte mil dólares estadounidenses (US\$20,000,00)."

Artículo 3.- En el artículo 32 reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 2432, publicado en el Registro Oficial N° 574 de 28 de noviembre de 1986, introdúzcanse las siguientes modificaciones:

En la Regla II, en lugar de "un equivalente a 600 salarios mínimos vitales generales", dirá "de veinte mil dólares estadounidenses

(US\$20.000,00) o su equivalente en otras divisas libremente convertibles."

En la Regla IV, inciso primero, sustitúyase "equivalente a 30 salarios mínimos vitales generales", por "de veinte mil dólares estadounidenses (US\$20.000,00)".

Artículo 4.- En la Regla IV del artículo 35 reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 2432, publicado en el Registro Oficial N° 574, del 28 de noviembre de 1986, sustitúyase "548 del Código del Trabajo", por "569 del Código del Trabajo."

Artículo 5.- En el artículo 43 reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 2432, publicado en el Registro Oficial N° 574 del 28 de noviembre de 1986, introdúzcanse las siguientes modificaciones:

En la Regla II, sustitúyase "veinte salarios mínimos vitales generales", por "de dos mil dólares estadounidenses (US\$2.000,00)", y, en lugar de "diez salarios mínimos vitales generales", dirá "quinientos dólares estadounidenses (US\$500,00)".

Artículo 6.- De la ejecución del presente Decreto, que entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los Ministros de Gobierno, Policía, Municipalidades y Cultos, y de Relaciones Exteriores.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a ... del año 2003.

4.3. Modernización del Estado y Extranjería: servicio a la sociedad, responsabilidad, compromiso.

Como resultado de la inestabilidad económica del Ecuador en la década de los 80, que a la postre derivaría en más de una crisis, cuyos reflejos más evidentes fueron la inestabilidad cambiaria (se pasó de 25 sucres por dólar a fines de 1981 a 898 sucres por dólar al final de 1990), y la inflación (47% de promedio anual en el período 1986-90),⁵⁴ se aplicaron en el país (al igual que en otros) políticas reformistas conocidas como "ajustes estructurales", dirigidas a garantizar la viabilidad externa. No obstante, los ajustes fueron insuficientes y organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impulsaron la adopción de nuevas y más rígidas políticas enmarcadas en lo que se denominó el "Consenso de Washington", las mismas que se orientaban hacia la modernización en base a aspectos primordiales como: disciplina fiscal, liberalización financiera y comercial, inversión extranjera directa, privatización y desreglamentación. El indicado proceso modernizador tenía como objetivo prioritario la transformación estructural de las sociedades en las cuales todavía existían estructuras anticuadas e ineficientes.

En 1993 se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, la cual pretendía: "(i) facilitar la reversión de los procesos de salvataje de actividades en las que había fracasado la empresa privada, (ii) reencontrar el modelo de desarrollo perdido en la década de los 80 y (iii) eliminar el déficit fiscal mediante la privatización y la delegación de servicios prestados por el Estado."⁵⁵

Entonces se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como entidad adscrita a la Presidencia de la República, cuyas

⁵⁴ Oleas, Julio. "Modernización a la ecuatoriana: un camino inconcluso", Revista Gestión N° 103, Quito, enero de 2003, pág. 15.

principales metas inmediatas, en criterio del analista Julio Oleas, fueron evitar que persista el déficit fiscal a través de la reducción del tamaño del Estado y el gasto público, así como reformar el sector público.

Desde entonces el camino de la modernización ha sido lento y tortuoso, pero se ha avanzado. La Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana -Trole 2- proporcionó el marco jurídico referencial para las privatizaciones, dando paso a nuevas formas contractuales o ampliando su espectro hacia áreas novedosas. Así, la concesión, la asociación, la capitalización, el arrendamiento y la venta han constituido importantes herramientas para dinamizar el desarrollo de distintos sectores y en el ámbito de la modernización.

En el afán de complementar el esquema modernizador y de reforzar la atención del área social, en el año de 1995 se creó el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Humano de la Población Ecuatoriana -Fondo de Solidaridad- de igual manera adscrito a la Presidencia de la República. Así mismo, en este año se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social.

En 1998 se promulgó una nueva Constitución Política del Estado en la cual, entre otras reformas importantes, se consignó que todas las funciones del Estado son susceptibles de descentralización⁵⁶ (excepto defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales; la política económica y tributaria del Estado; y la gestión de endeudamiento externo), con lo que se fortaleció el proceso de modernización estructural del país, que "requiere de coordinación institucional en planificación, ejecución,

⁵⁵ Ibid.

financiamiento y seguimiento; de nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales; y de voluntad y apoyo político, a base del consenso y compromiso de la sociedad."⁵⁷

Lo anterior es perfectamente aplicable al ámbito de la extranjería, que puede y debe modernizarse en el mayor grado posible siguiendo el postulado antes expuesto, ya que su directa vinculación a las áreas no descentralizables, como la seguridad nacional y las relaciones exteriores, no lo impide.

Dentro de este propósito tres aspectos son especialmente relevantes: 1) la planificación; 2) la búsqueda de un nuevo marco para las relaciones interinstitucionales,(muy venidas a menos); y, 3) el compromiso con el país.

Con respecto al primero, es bien conocido que en la actualidad existen vacíos significativos en materia de planificación y que, históricamente, ha habido un escaso margen de cumplimiento de lo planificado. A nivel gubernamental se ha producido dispersión y, en ocasiones, duplicación de esfuerzos y, por lo tanto, ello ha generado ineficiencia en la inversión y en el manejo de recursos.

De tal forma, conviene estrechar la coordinación y concebir la planificación en base a consensos, teniendo en cuenta distintos escenarios y los recursos humanos y materiales que se necesitan para, en concordancia con los Objetivos Nacionales Permanentes, alcanzar los objetivos planteados en la Ley de Extranjería y su Reglamento.

⁵⁶ Se entiende por Descentralización la transferencia de capacidades y funciones de un nivel gubernamental a otro de inferior jerarquía o dependiente.

Con respecto al segundo, es imperativo explorar la forma de llevar a la práctica un nuevo marco para las relaciones interinstitucionales en el campo de la extranjería. El actual trabajo de las instituciones responsables bajo el esquema de "compartimientos estancos" es erróneo, ya que le resta coherencia y congruencia a las políticas y a los procedimientos, así como a la aplicación eficaz de la Ley, generando repercusiones negativas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno y Policía a través de la Dirección General de Extranjería, la Policía de Migración, el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, y la Superintendencia de Compañías (en lo que tiene que ver con los requisitos para conformarlas y supervisarlas, lo cual incide en los derechos contemplados en la Ley para solicitar ciertas visas de inmigrante) deberían articularse bajo los lineamientos de una política de Estado.

Con respecto al tercero, debemos considerar que las competencias en materia de extranjería han sido dadas, por su naturaleza, a entidades del Sector Público. Mal puede, entonces, distorsionarse el propósito imprimiéndole un carácter meramente lucrativo, que se traduciría en el incremento de fondos de autogestión.

En este sentido, algunos estudiosos cuestionan las más recientes reformas introducidas a la Ley de Extranjería en el 2001, puesto que no tenían como fin mejorar el cumplimiento de la misma, sino obedecían más bien a conveniencias institucionales marcadas por una coyuntura favorable cuyo fin era doble: político, que se traducía en ganar un mayor espacio de poder y; económico: referido a

⁵⁷ Julio Oleas, ob. cit, pg. 20.

incrementar los ingresos del Ministerio de Gobierno y a financiar la Dirección General de Extranjería.

En razón de lo dicho parece evidente que es necesario un mayor compromiso del Gobierno con el país, el cual debe reflejarse en acciones concretas acertadas y oportunas. La modernización es un camino en el que la extranjería no puede ser excepción.

4.4. Visión de futuro.

En muchas ocasiones se ha señalado que la falta de visión de futuro constituye un mal endémico de los gobernantes y las autoridades ecuatorianas. La historia del Ecuador parece dar la razón a quienes afirman lo anterior.

De hecho, la realidad demuestra que en el Ecuador, a diferencia de otros países, ha prevalecido la improvisación coyuntural, dando lugar a que no se valore tampoco la importancia de la planificación, lo cual ha incidido en el bajo nivel de desarrollo actual.

La falta de liderazgo, la débil institucionalidad y la ingobernabilidad han creado una incertidumbre palpable en todos los sectores. Los gobiernos no han sido capaces de resolver los problemas más acuciantes del país, como la inseguridad jurídica, la ineficiencia administrativa, el mal manejo económico, la desarticulación institucional, la corrupción, etc., lo cual ha determinado que la población haya ido perdiendo la fe en sus gobernantes y en el futuro del Ecuador. Sólo así se explica la salida al extranjero de cientos de miles de compatriotas en busca de mejores oportunidades de trabajo y de vida.

Los que se quedan se sienten cada vez más desprotegidos frente a la creciente violencia; en su mayoría, sumidos en la pobreza, y con la esperanza resquebrajada porque, lejos de mejorar su situación, ven cómo miles de extranjeros se afincan paulatinamente en el Ecuador, la mayor parte de manera irregular, poniendo en riesgo sus puestos de trabajo y afectando su seguridad.

Muchos no conocen que la Ley de Extranjería, ya lo hemos indicado, data de 1971, año a partir del cual se introdujeron reformas legales poco felices que agudizaron el fraccionamiento del tema en el plano institucional y operativo.

Tampoco saben que la carencia de políticas en este campo ha sido notoria, y que el efecto de ello se registra en las estadísticas laborales y policiales a medida que el Ecuador ve disminuida su capacidad de respuesta a la problemática migratoria y de extranjería, sintiendo los efectos adversos de la misma en la consecución de los Objetivos Nacionales Permanentes y en la de los Objetivos Nacionales Actuales, lo cual afecta los cuatro campos, político, económico, psicosocial y militar del poder nacional.

La situación por la que atraviesa el país hace necesario que, bajo el liderazgo del Gobierno se viabilice de manera consensuada un proyecto a mediano y largo plazo en el campo de la extranjería, en el que la indiferencia actual no tenga cabida.

La sociedad ecuatoriana, marcada por la pobreza y el escaso nivel de desarrollo humano, afronta difíciles momentos, pero no pierde la esperanza de que sus gobernantes actúen con responsabilidad y patriotismo.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Del análisis realizado a lo largo de este trabajo se aprecian falencias y problemas que requieren de cambios, correctivos y soluciones inmediatos. La ciudadanía lo exige y el futuro del país lo demanda.

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

- El fenómeno migratorio es antiguo y revela una falla de la sociedad que lo genera.
- Las corrientes migratorias en el mundo globalizado actual se encuentran ligadas a los procesos políticos, económicos, medioambientales y étnicos.
- La extranjería regula la situación, calidad y condición del extranjero.
- Desde el punto de vista estructural, existen dos enfoques contrapuestos sobre la manera de concebir y aplicar las normas de extranjería: el del "núcleo duro" y el "utópico".
- A partir de 1895 el Ecuador ha sido país de destino de inmigrantes europeos (españoles, italianos, alemanes), chinos, y latinoamericanos (chilenos, argentinos, colombianos).
- El Ecuador ha tenido una relación histórica positiva con los inmigrantes, a quienes ha acogido con calidez. La Ley de Extranjería del Ecuador data de 1971 y no responde eficazmente a la realidad actual ni a los intereses del país.

- La mayor parte de reformas introducidas a la Ley de Extranjería y su Reglamento han obedecido a situaciones e intereses coyunturales, provocando una desarticulación.
- Ha existido un manejo político y no técnico en el ámbito de la extranjería, con respecto a la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno.
- Se han producido conflictos de competencias entre instituciones vinculadas con la extranjería.
- Las relaciones interinstitucionales entre las entidades vinculadas con el temas de extranjería se han deteriorado.
- La presente situación en materia de aplicación normativa y operatividad es compleja debido al fraccionamiento de la temática de extranjería entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobierno y Policía.
- El marco jurídico vigente en materia de extranjería no le permite al Estado alcanzar sus objetivos.
- El rol que cumple el Ministerio de Relaciones Exteriores en los campos de la migración y extranjería es relevante.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con fortalezas, incluyendo la utilización de la red consular, para desempeñar un trabajo eficaz en el ámbito de la extranjería.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades relacionadas con la extranjería como el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos deben estrechar sus nexos y su coordinación.
- La relación institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Migración es muy buena.
- La temática de extranjería es importante en la agenda de la política exterior.
- Extranjería y Seguridad son temas relacionados.
- El Consejo Consultivo de Política Migratoria no cumple en el presente con el propósito para el cual fue creado.
- El tema migratorio y de extranjería es una de las prioridades en la agenda del Ecuador con respecto a Colombia.
- El Plan Colombia ha generado efectos adversos para el Ecuador, entre los que constan el flujo de refugiados y desplazados desde el vecino país, así como la permanencia irregular de ciudadanos colombianos.
- La opinión pública ecuatoriana está dividida sobre la conveniencia de establecer o no el requisito de visa a los ciudadanos colombianos.
- El Gobierno ecuatoriano ha decidido no imponer el requisito de visa en aras de no perjudicar la integración binacional con Colombia y la integración andina.

- Los asuntos de extranjería revisten gran importancia en la agenda del Ecuador con el Perú.
- La seguridad ciudadana se ha visto afectada por la presencia en el Ecuador de antisociales colombianos y peruanos.
- No existe una conciencia ciudadana sobre la responsabilidad conjunta respecto a la trascendencia del buen manejo del tema de extranjería y de su relación con los Objetivos Nacionales Permanentes, en particular, Seguridad y Desarrollo.
- La Comunidad Andina de Naciones viene trabajando en la implementación de una política común en el campo de la migración y extranjería.
- El 26 de julio de 2002, el Consejo Presidencial Andino reunido en Guayaquil expresó su compromiso de avanzar en la constitución de un mercado laboral andino que garantice la libre circulación tanto de trabajadores como de personas en el espacio subregional.
- El Ecuador se ha visto afectado por el ingreso y permanencia irregular de ciudadanos de terceros países de la CAN, pero ha decidido aplicar una política de apego a la normatividad andina.
- La corriente mundial actual está marcada por el cierre de fronteras a la inmigración.
- Los ataques terroristas a los Estados Unidos de América del 11 de septiembre de 2001 precipitaron un acentuado unilateralismo de la potencia hegemónica, el cual incide en el blindaje de fronteras.

- El fomento del desarrollo interno del Ecuador requiere de un marco de seguridad, que en parte, se puede conseguir a través de un buen manejo de la extranjería.
- No han existido políticas adecuadas y con visión de futuro en materia de extranjería.
- El país requiere de un nuevo esquema estructural en materia de extranjería.
- Conviene elevar los montos requeridos para la obtención de visas de inmigrante de categoría 10.
- Conviene la modernización de la extranjería.
- La problemática de la extranjería conviene analizarla con visión de futuro.

5.1. Recomendaciones

- Es necesario que el Gobierno nacional establezca una comisión especial para la revisión de las leyes de Migración y de Extranjería, así como sus Reglamentos, para efecto de que identifique lo antes posible las reformas que debe proponer a las mismas, entre las cuales destaca la referente al incremento de los montos exigidos para la obtención de visas de inmigrante.

- Debe configurarse una política de Estado dirigida al manejo articulado, técnico y no político de los asuntos de extranjería, a fin de precautelar los intereses del país.
- Las entidades vinculadas directamente con el manejo del tema de extranjería deben mejorar su nivel de coordinación y de comunicación, así como de entendimiento en el campo de la extranjería, a fin de optimizar la aplicación normativa y los procedimientos.
- El Gobierno debe adoptar las acciones conducentes a reducir al mínimo o eliminar el fraccionamiento del tema de extranjería.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno deben evaluar su gestión para introducir correctivos que beneficien la misma.
- El Gobierno nacional debe analizar la posibilidad de traspasar las atribuciones y funciones de la Dirección General de Extranjería al Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de la extranjería, ya que ello sería beneficioso para el país.
- El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Defensa debe otorgar al tema extranjería un lugar prioritario en la agenda hacia el exterior, como hacia el interior.
- El Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General de Extranjería, debe reactivar el Consejo Consultivo de Política Migratoria, con el fin de que este cumpla su función.

- El tema de extranjería debe constituir una prioridad en la agenda binacional del Ecuador con Colombia y con Perú.
- El Gobierno debe promover la creación de una conciencia ciudadana sobre la importancia que reviste la temática de extranjería para el país y su relación con la seguridad y el desarrollo.
- El Gobierno nacional debe fortalecer los controles migratorios en las fronteras y al interior del país, con el fin de evitar el incumplimiento de las disposiciones legales por parte de los extranjeros que tienen la obligación de observarlas.
- El Gobierno debe continuar analizando las repercusiones que podría tener para el país el establecimiento del requisito de visa a los ciudadanos colombianos, ante la eventualidad de que en un momento dado se vea en la necesidad de imponerla.
- El Gobierno debe continuar participando activamente en las reuniones sobre temas migratorios y de extranjería de la Comunidad Andina de Naciones.
- El Gobierno debe reforzar la seguridad de las fronteras y la seguridad ciudadana.
- El Gobierno debe diseñar, con visión de futuro, un nuevo esquema estructural para el tema de extranjería.
- El Gobierno debe imprimir celeridad al proceso de modernización de la extranjería.

BIBLIOGRAFIA

- André, Maurice. La Crisis del Ejército, Madrid, Ed. Acento, Flash, Pgs. 88.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, 8 tomos.
- Cortez César y González Nilda y otros. Geografía (Introducción a la Geopolítica), Ed. Futuro, 175 Pgs.
- Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, Quito, Imprenta Mariscal, 2002, Pgs. 271.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, España, Mundi-Prensa Libros S.A., 278 Pgs.
- Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa, vigésima segunda edición, 2002, 10 tomos.
- Reig, S. José y Larrea H. Juan, Manual de Historia del Derecho en el Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, colección Cátedra, Quito, 2000.
- Rodríguez Ferrera, Juan Claudio. La Economía Mundial y el Desarrollo, Madrid, Ed. Acento, Flash, 1999, Pgs. 124.

- Sánchez Zuraty, Manuel. Diccionario Básico de Derecho, Casa de la Cultura Ecuatoriana, núcleo del Tungurahua, 599 Pgs.
- Sistema de Información sobre Migraciones Internacionales para los Países de la Comunidad Andina (SIMICA), "Anuario Estadístico Movimiento Migratorio de Entradas y Salidas Internacionales: Perú 2002", OIM, Lima, 2001.
- Varios autores. Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Unico, Le Monde Diplomatique Edición Española, Madrid, Temas de Debate, 277 Pgs.
- Varios autores. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Driskill S.A., Argentina, 1993.

DOCUMENTOS Y TEXTOS LEGALES

- Acta de la VI Reunión de Autoridades de Migración de la Comunidad Andina de Naciones, Lima, 11 y 12 de abril de 2002, Pgs.8.
- Acta de la XIII Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuador-Colombia, Tulcán, 27-30 de mayo del 2002.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, febrero de 2002, Pgs.197.
- Departamento Administrativo de Seguridad -DAS, "Seminario Internacional sobre Políticas Migratorias año 2000," OIM-Colombia, Colección Memorias, 2001.

- Declaración del Consejo Presidencial Andino. Guayaquil, 26 de julio de 2002, Pgs. 3.
- Declaración Presidencial Conjunta de los Presidentes del Ecuador y del Perú, Lucio Gutiérrez y Alejandro Toledo, Quito, 16 y 17 de octubre de 2001, Pgs. 2.
- Ley de Extranjería, Reglamento y Legislación Conexa, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, septiembre de 2002.
- Ley de Migración y Reglamento, Corporación de Estudios y Publicaciones, septiembre de 2002.
- Reglamento a la Ley de Extranjería, Corporación de Estudios y Publicaciones, septiembre de 2002.
- Código del Trabajo, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, octubre de 2002.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.
- Estatuto Migratorio Permanente entre el Ecuador y Colombia del 24 de agosto de 2000.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorándum Circular N° 37/SG/SP/DGAC, del 6 de agosto de 2001.

- Ley de Compañías y Legislación Conexa, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, octubre de 2000.
- Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.
- Plan de Gobierno 2000-2003, Vicepresidencia de la República, Oficina de Planificación-ODEPLAN, 10 de agosto del 2000, Pgs.114.

PERIODICOS

- Principales periódicos de circulación nacional durante el período comprendido entre 2000 y 2002.

REVISTAS

- Principales revistas de circulación nacional durante el período 2000 -2002.
- Revista Diners N° 175, año XVIII, octubre de 2000.
- Revista Diners N° 221, año XX, octubre de 2002.



AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, junio de 2003.

FIRMA DEL CURSANTE

Ministro del Servicio Exterior Santiago Chávez Pareja

NOMBRE DEL CURSANTE



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)