



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**ECUADOR Y EL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL:
ENTRE LA PRAXIS Y LA RETÓRICA**

**TRABAJO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

MISHELLE ALEJANDRA DONOSO CORNEJO

TUTORA: MSc. LORENA PAREDES M.

NOVIEMBRE, 2016

QUITO

Declaración de aceptación de norma ética y derechos

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en éste ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura, a la vez que cedo los derechos de publicación a la Universidad de Los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de fraude académico, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee. Asimismo, no podré disponer del contenido de la presente investigación a menos que eleve por escrito el requerimiento para su evaluación a la Comisión Permanente de la Universidad de Los Hemisferios.

Mishelle Alejandra Donoso Cornejo

C.I. 171362158-7

ECUADOR Y EL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL: ENTRE LA PRAXIS Y LA RETÓRICA	1
RESUMEN	1
ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I.....	4
LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	4
1. Concepto y Tipos de Movimientos Migratorios.....	5
1.1. Tipos de Movimientos Migratorios.....	6
1.1.1. Por su naturaleza.....	6
1.1.2. Por su duración	7
1.1.3. Por el espacio	7
2. Causas de las Migraciones Internacionales	8
2.1 . Causas Económicas	10
2.2. Causas Políticas y Socio – culturales	12
2.3. Causas Ambientales.....	12
3. Migración: ¿Beneficio o problema para los países receptores?	14
3.1. Beneficios.....	15
3.2. Problemas	16
CAPÍTULO II.....	20
LA CIUDADANÍA UNIVERSAL.....	20
CAPÍTULO III	27
EL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL: CASO ECUADOR	27
1. Factores que influyeron en la adopción de la ciudadanía universal en la Constitución del 2008.....	27
1.1. Crisis Político-Institucional	27

1.2. Factor Migratorio.....	30
1.3. Asamblea Constituyente	32
2. ¿Vivimos la Ciudadanía Universal en Ecuador?	34
3. Oportunidades y amenazas de la aplicación del Principio de Ciudadanía Universal en Ecuador	43
3.1. Oportunidades	43
3.1.1. Ecuador como referente	43
3.1.2. Economía	44
3.2. Amenazas	45
3.2.1. Inseguridad Ciudadana.....	45
3.2.2. Narcotráfico	46
3.2.3. Trata de personas	47
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	48
4.1. Conclusiones	48
4.2. Recomendaciones.....	52
Bibliografía.....	54
5. Anexos	60
5.1. Anexo 1: Ley de Migración	60
5.2. Anexo 2: Ley de Extranjería	69
5.3. Anexo 3: Compromisos adquiridos por el Ecuador en materia de Asilo y Refugio	79
5.4. Anexo 4: Marco normativo del Refugio en Ecuador	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	5
Países atractivos para la inmigración.....	5
Gráfico 2.....	10
PIB per cápita anual (US\$ a precios actuales).....	10
Gráfico 3.....	14
Mapa de desplazados a causa de desastres naturales en el año 2012.	14
Gráfico 4.....	17
Efectos económicos negativos de la migración sobre el país de destino.....	17
Gráfico 5.....	31
Remesas de trabajadores y compensación de empleados, recibidas (% del PIB)	31

ECUADOR Y EL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL: ENTRE LA PRAXIS Y LA RETÓRICA

RESUMEN

Los seres humanos se han caracterizado por desplazarse de un lugar a otro con el fin de encontrar mejores oportunidades para su desarrollo. Países como Estados Unidos, España, entre otros, han visto este fenómeno como amenaza, usándola de argumento para implementar políticas restrictivas de cierre de fronteras, violentando algunos de sus derechos, principalmente el de libre movilidad. La ciudadanía universal surge como oposición a aquellas prácticas, considerando a las personas parte de una única comunidad global, dejando atrás el concepto de ciudadanía que ha sido algunas veces excluyente. Ecuador, en su Constitución del 2008, incorpora este principio. Sin embargo, el mismo ha quedado en la retórica, puesto que la normativa secundaria vigente que regula la migración no concuerda con los preceptos constitucionales dando prioridad a la seguridad y soberanía por encima de los derechos de las personas en movilidad. Por esta razón, el país tiene el reto de construir un marco jurídico que se ajuste a la realidad migratoria bajo los principios constitucionales considerando las oportunidades y amenazas que éste puede representar.

ABSTRACT

Human beings have always been characterized for moving from one place to another in order to find better opportunities for their development. Countries such as United States, Spain, and others, have seen this phenomenon as a threat, using it as an argument for applying restrictive policies to close their borders, violating some of their rights, mainly the one of free movement. The universal citizenship, emerges as an opposition to those practices, considering people as part of an unique global community, leaving behind the concept of citizenship that has sometimes been exclusive.

Ecuador, in its Constitution of 2008, incorporates this principle. However, it has been left in the rethoric because of the secondary legislation which regulates migration having no sense with the constitutional precepts giving priority to security and sovereignty over the rights of people in mobility conditions. For this reason, the country has the challenge of building a legal framework that adjusts to the migration reality under the constitutional principles considering the opportunities and threats that it may represent.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo principal demostrar si el principio de “ciudadanía universal” adoptado por Ecuador en su Constitución del 2008 ha sido puesto en práctica o si el mismo se ha presentado como una utopía reflejada en un abismo entre la teoría y la realidad.

El concepto de “ciudadanía universal” es relativamente nuevo. Su significado se ha ido construyendo de acuerdo a los hechos y fenómenos que se presentan en un mundo globalizado que ha visto la necesidad de priorizar el velar por el bienestar del ser humano garantizando el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Actualmente, la “ciudadanía universal” al tener como base el principio de libre movilidad, se presenta como una propuesta a la apertura más allá de las fronteras geográficas a las personas de otros países. Es un llamado para la construcción de una ciudadanía plenamente incluyente y global, que permita mitigar la desigualdad y discriminación hacia los migrantes garantizando el ejercicio pleno de sus derechos en cualquier lugar donde se encuentren por su sola condición de seres humanos. De esta manera, la “ciudadanía universal” tiene su punto neurálgico en 3 temas principales: el ser humano y sus derechos, migración y fronteras.

Ecuador, al asumir la “ciudadanía universal” como principio en su Constitución, ha adquirido el compromiso de recibir y aceptar a los inmigrantes bajo un concepto que engloba un mismo conjunto de derechos (salvo algunos políticos como “elegir y ser elegido”) que no los distingue de los nacionales, sino que por el contrario busca integrarlos, eliminando su condición de extranjeros además de reconocer y garantizar su libre movilidad.

Esto podría convertirlo en un referente para la comunidad internacional para cambiar un mundo en el que ha sido más fácil abrir fronteras al comercio y no a los seres humanos. La proclamación de este principio es un avance significativo en cuanto modifica el concepto de ciudadanía tradicionalmente excluyente que no siempre ha considerado a todos los seres

humanos como ciudadanos y beneficiarios de derechos; e implica varias responsabilidades para el país, por ejemplo, actualizar la normativa secundaria relacionada al tema migratorio.

Dado que la “ciudadanía universal” se construye de acuerdo a su relación con otros conceptos, el estudio se estructura en tres partes. Primero, por vincularse con el fenómeno migratorio, se presentan la definición de migración internacional, tipos de movimientos migratorios, principales causas que los motivan y los beneficios o problemas que implican en los países receptores.

En la segunda parte, se explica la evolución del concepto de ciudadanía como antecedente para entender lo que representa la “ciudadanía universal”. Y, en la tercera parte, se toma en cuenta el caso ecuatoriano, haciendo referencia principalmente a la adopción del principio en su Constitución del 2008 y las implicaciones del mismo para determinar si es aplicado en la realidad.

El enfoque de investigación de este trabajo es de carácter cualitativo ya que tiene como objeto la descripción de las causas que motivan la migración, la evolución del concepto de ciudadanía y el surgimiento de la “ciudadanía universal” y su adopción en la Constitución del 2008 ecuatoriana. Además, es de tipo documental puesto que la información requerida se encuentra básicamente en medios impresos, audiovisuales y electrónicos. Finalmente, es descriptiva para evidenciar si el principio es puesto en práctica.

CAPÍTULO I

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

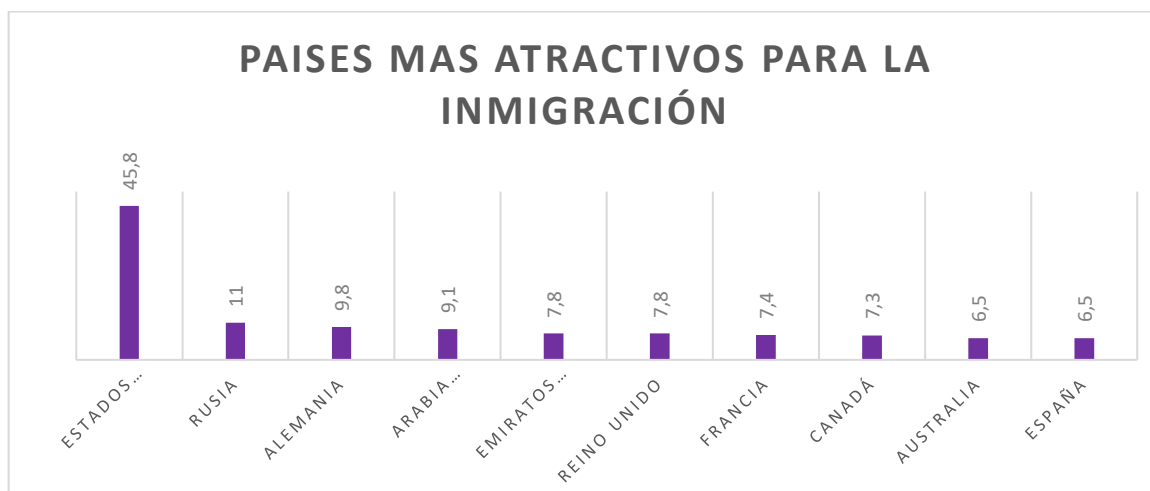
El desplazamiento de seres humanos más allá de los límites fronterizos de sus países, se remonta a tiempos tan antiguos como la misma historia de la humanidad. Desde el período prehistórico, el hombre se caracterizó por su condición de nómada trasladándose de un lugar a otro en búsqueda de mejores oportunidades para su subsistencia. Es así que puede decirse que la migración se ha presentado como resultado de una progresiva tendencia a un universo más globalizado, lo que ha significado enfrentarse a nuevos retos y problemáticas.

En los últimos tiempos, el mundo ha sido testigo del incremento desmedido del flujo de migrantes, según informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU), hasta el 2013 el número de migrantes internacionales alcanzó los 232 millones en todo el mundo, es decir 3,2 % de la población mundial, frente a los 175 millones alcanzados en el 2000, lo cual muestra claramente que las cifras se incrementaron y que la tendencia para próximos años podría ser la misma (Bolpress, 2013).

Entre los países más atractivos y que reciben mayor número de inmigrantes se encuentran Estados Unidos (45.8 millones), Rusia (11 millones), Alemania (9.8 millones), Arabia Saudita (9.1 millones), Emiratos Árabes Unidos (7.8 millones), Reino Unido (7.8 millones), Francia (7.4 millones), Canadá (7.3 millones), Australia (6.5 millones) y España (6.5 millones) (Walsh, 2014).

Gráfico 1.

Países atractivos para la inmigración



Fuente: The Richest (2014) Disponible en: <http://www.therichest.com/rich-list/most-popular/10-most-popular-countries-for-immigration/?view=all>

1. Concepto y Tipos de Movimientos Migratorios

El concepto de migración se ha usado para referirse al desplazamiento geográfico de los seres humanos. Este movimiento es entendido desde dos dimensiones, por un lado se encuentra la emigración que se refiere al proceso de movilidad que realizan las personas que salen de un país para dirigirse a otro con la intención de asentarse en el mismo, por otro lado, se encuentra la inmigración que hace referencia a los flujos migratorios de personas que llegan a un país ajeno al de origen.

La migración es un fenómeno demográfico complejo, para que exista una mayor comprensión del mismo es necesario delimitar y definir conceptualmente lo que es la migración internacional. Louis Varlez, presenta la siguiente definición: “emigrante o inmigrante, es toda persona que abandona su país para establecerse en el extranjero, bien sea de una manera permanente o (...) duradera, con objeto de satisfacer las necesidades que juzga esenciales” (Varlez, L. cit. por Najib, s.f: 35).

De acuerdo al Glosario sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración internacional es definida como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos” (OIM, 2006).

Como bien lo mencionan las definiciones citadas, la migración internacional constituye el desplazamiento de las personas de un país determinado a otro y es claro que coinciden en tres aspectos que son característicos de este fenómeno. En primer lugar, los seres humanos que son los protagonistas de estos flujos, segundo, el tiempo por cuanto los desplazamientos tienen como finalidad establecerse de forma duradera en el país de llegada y tercero, el factor internacional ya que el traslado de las personas supone el cambio de residencia de un país a otro distinto al de origen o en el que haya vivido durante mucho tiempo.

1.1. Tipos de Movimientos Migratorios

1.1.1. Por su naturaleza

De acuerdo a este criterio existen migraciones voluntarias y forzadas. En cuanto a las voluntarias son aquellas en las que prima la autonomía de las personas cuya decisión de abandonar su país de origen está guiada por su voluntad y deseo de trasladarse a otro.

Por el contrario, en las migraciones forzadas los flujos de personas son resultado de graves circunstancias sociales, económicas, políticas o ideológicas que comprenden por ejemplo entre ellas conflictos armados y persecuciones en ocasiones de tipo ideológico o étnico.

A su vez, dentro de las migraciones forzadas se encuentran dos tipos principales de migrantes, los desplazados y refugiados (Najib, s.f.). Los desplazados son “personas que han tenido que abandonar su país debido a persecución, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, conflictos armados u otras situaciones de esta naturaleza” (OIM, 2006), mientras el refugiado es aquella persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a

causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951).

1.1.2. Por su duración

Dentro de este criterio, existen dos categorías: Las Migraciones Temporales y las Definitivas. En el caso de las primeras, el período de tiempo que se pretende abandonar el país de origen se encuentra definido puesto que existe en la persona la voluntad de volver a su país de origen. Contrario a ésta, en el caso de la migración definitiva, se entiende que existe la firme intención de la persona de establecer su residencia permanentemente en el país receptor y no regresar a su país de origen (Najib, s.f.).

1.1.3. Por el espacio

En esta categoría encontramos dos subcategorías principales. Las migraciones internas que constituyen el “movimiento de personas de una región a otra en un mismo país con el propósito de establecer una nueva residencia. Esta migración puede ser temporal o permanente. Los migrantes internos se desplazan en el país pero permanecen en él. (Por ejemplo, movimientos rurales hacia zonas urbanas)” (OIM, 2006).

Además, también pueden darse migraciones internacionales que como se mencionó son aquellas en las que las personas abandonan su país de origen para dirigirse a otro y establecerse de forma permanente o temporal en el mismo atravesando fronteras.

Existen también migraciones mixtas, que son flujos de un continente a otro para trasladarse a una colonia del país de origen. En esta situación, aunque no se presume un cruce estricto de las fronteras de un país excediendo los límites estatales, se considera que el movimiento geográfico es bastante significativo como para poder asumirlo como caso de migración internacional (Najib, s.f.).

No todos los movimientos geográficos se llevan a cabo de manera regular, también hay un gran número de migrantes que se trasladan a otros países de manera clandestina o lo que es lo mismo, irregular.

Esta última implica según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) trasladarse de un país a otro de manera oculta o secreta violando los requisitos de inmigración establecidos en el país de ingreso. También se considera clandestina cuando el inmigrante a pesar de haber ingresado acatando las vías legales decide prolongar su permanencia en el país de igual manera violando las normas de inmigración que rigen en el mismo.

La inmigración clandestina en los últimos tiempos ha mostrado un incremento considerable y esto ha sido resultado de la evasiva de países a la entrada de migrantes, situación que se ve reflejada en la adopción de políticas restrictivas y selectivas que han sido causa de críticas por parte de la comunidad internacional, ya que se ha considerado que las mismas implican prácticas de discriminación y vulneración de los derechos de personas inmigrantes.

2. Causas de las Migraciones Internacionales

Los factores que influyen en los desplazamientos de las personas son diversos y envuelven principalmente los intereses de los países emisores, los intereses y la atracción que ejercen los países receptores y evidentemente los intereses y decisión de las personas que migran.

De acuerdo a la teoría “push-pull” o “atracción-repulsión” propuesta por Everett Lee, existen varios factores que inciden en un proceso migratorio, entre ellos: la atracción y el rechazo que se encuentran ligados tanto al territorio de origen del migrante como al de destino, los obstáculos que se presentan durante este proceso y pueden afectar el desplazamiento (familia, distancia, costos, entre otros) y el factor personal que involucra la posible resistencia a los cambios, el conocimiento de las circunstancias y realidad de otros países, los anhelos personales, etc (Lee, 1966).

Para entenderlo de mejor manera, los migrantes eligen movilizarse hacia lugares donde existe un predominio de escenarios positivos y mientras más diferencias existan entre esos lugares y el de origen, mayor será la valoración que las personas otorguen a su destino. De esta manera, enfatiza que existen fuerzas de expulsión de carácter económico, político o social como el desempleo, hambre, inseguridad y falta de servicios, entre otros, que ejercen cierto grado de presión sobre los migrantes en los países emisores y al mismo tiempo factores

positivos en los países receptores que se muestran más atractivos por las oportunidades que ofrecen en cuanto a empleo, educación, servicios, etc., incidiendo todos ellos en los procesos migratorios (Lee, 1966).

Las causas que motivan los movimientos migratorios son variadas y por lo general guardan cierto grado de relación entre ellas. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), menciona las siguientes:

- La búsqueda de una vida mejor para uno mismo y su familia.
- Las disparidades de ingresos entre distintas regiones y dentro de una misma región.
- Las políticas laborales y migratorias de los países de origen y de destino.
- Los conflictos políticos (que impulsan la migración transfronteriza, así como los desplazamientos dentro de un mismo país).
- La degradación del medio ambiente, inclusive la pérdida de tierras de cultivo, bosques y pastizales (los ‘refugiados del medio ambiente’, en su mayoría acuden a las ciudades en lugar de emigrar al extranjero).
- El ‘éxodo de profesionales’ o migración de los jóvenes más formados de países en desarrollo para llenar las lagunas en la fuerza laboral de los países industrializados (UNFPA, s.f.).

Si bien es cierto estas causas son acertadas, es necesario entender que las mismas se encuentran insertas en ciertas categorías principales que se pueden clasificar en: económicas, políticas y socio-culturales y ambientales.

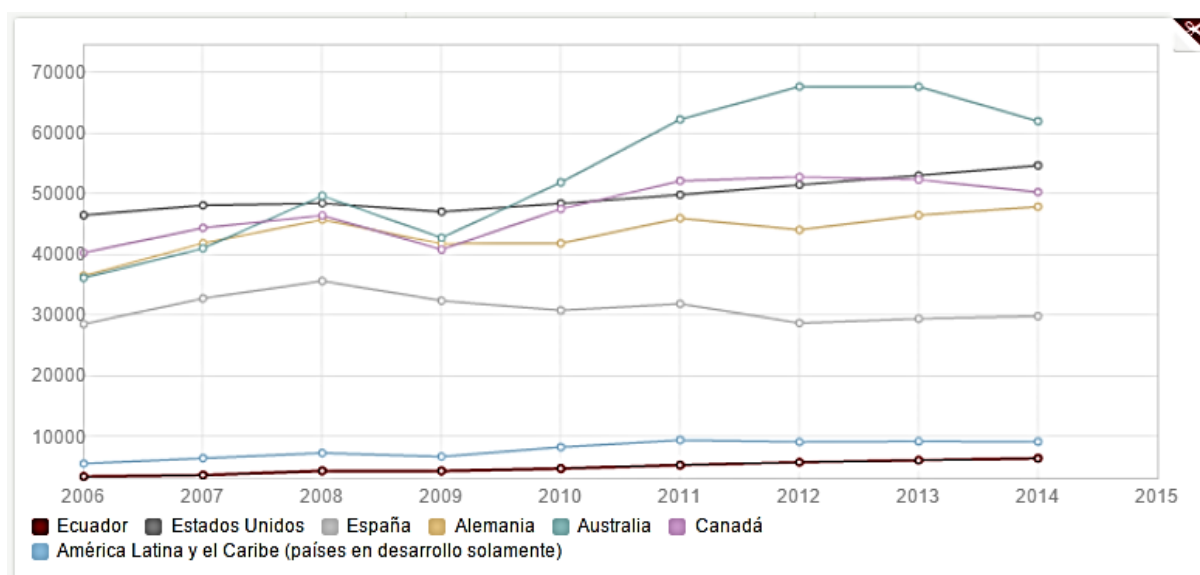
2.1. Causas Económicas

La distribución desigual de recursos, la pobreza crítica, brechas de ingreso, desempleo y crisis económicas en los países de origen son factores determinantes en la decisión de emigrar. De manera general, es común que las personas deseen y elijan vivir en lugares donde puedan acceder a mejores oportunidades para su progreso y el de su familia con empleos mejores que los que podrían conseguir en sus países de origen, ingresos más altos, acceso a servicios básicos y calidad de vida elevada.

Los flujos migratorios en búsqueda de mejores oportunidades son más comunes desde países que se encuentran en vías de desarrollo. Las diferencias en los niveles de ingreso *per cápita* entre estos países y los más desarrollados son significativos y muestran claramente que la situación económica de los migrantes en su país de origen en relación a la que podrían tener en el país que escojan como destino es un fuerte determinante para trasladarse al exterior.

Gráfico 2.

PIB per cápita anual (US\$ a precios actuales)



Fuente: Banco Mundial

El cuadro anterior ilustra la magnitud de las brechas entre estos países. Como se puede observar, hasta el año 2014 América Latina y el Caribe (países en desarrollo solamente) tenía en promedio, un ingreso de US\$ 14.406,7 por paridad del poder adquisitivo (PPA) mientras que Estados Unidos, como uno de los destinos más atractivos para la inmigración, tenía un ingreso de US\$ 54.629,5 lo que representa un valor casi 4 veces más alto que el de Latinoamérica. Ecuador, con un ingreso de US\$ 11.371,7 muestra también una brecha significativa respecto a los US\$ 33.211,3 de España, como uno de los principales destinos para los migrantes ecuatorianos, esta diferencia representa un valor 3 veces por debajo del ingreso de España. En el caso de los demás países desarrollados como Australia, Alemania y Canadá respecto a la región latinoamericana, también es evidente la diferencia en los ingresos.

De acuerdo a los números expresados, la deducción es simple, las personas se ven fuertemente motivadas a emigrar desde países más pobres hacia los más ricos. En el caso de los migrantes ecuatorianos, factores como la cercanía respecto a lo cultural y el idioma también representan incentivos para emigrar a España.

Las crisis económicas juegan un papel fundamental como causa de los movimientos migratorios ya que las mismas involucran desempleo, baja de salarios, inseguridad económica generalizada y fuertes caídas en los estándares de vida de la población. Frente a estas circunstancias, es mucho más factible que aumenten las motivaciones para abandonar los países de origen (Solimano & Allendes, 2007).

Un ejemplo palpable de esta situación es la crisis bancaria que sufrió Ecuador en 1999 en la que muchas personas fueron víctimas de la pérdida de sus empleos y los ahorros que mantenían en bancos del país. Esta época precisamente representa la mayor oleada migratoria de ecuatorianos hacia España.

“Entre 1997 y 2002, Ecuador registra el mayor éxodo de migrantes al extranjero en toda su historia, según organismos no gubernamentales y registros de la Dirección Nacional de Migración. (...) El 2000 fue el de mayor éxodo. Migración reporta que en ese año viajaron 507.633 ecuatorianos y retornaron 343.333. Es decir, 164.300 se quedaron en el exterior” (El Universo, 2005).

2.2. Causas Políticas y Socio – culturales

Las crisis e inestabilidad política, persecuciones ideológicas, conflictos armados, deterioro de la democracia, abusos de poder, terrorismo y violencia son factores que motivan los movimientos migratorios que incluso en ocasiones pueden ser forzados.

Todos estos factores generan circunstancias de inseguridad generalizada que es percibida por la población como alerta para decidirse a migrar huyendo de todo tipo de maltratos perpetrados por parte de movimientos subversivos como también de fuerzas estatales de las cuales son víctimas. En la mayor parte de estas situaciones, las personas que sobreviven a circunstancias como las mencionadas, no tienen más opción que desplazarse hacia otro lugar donde no se vean amenazados o expuestos a la violación de sus derechos (Najib, s.f.).

El conflicto en Siria es un claro ejemplo dentro de estas causas. La corrupción, inestabilidad, persecuciones políticas, violaciones de derechos humanos y la violencia forman parte de los factores que dieron origen al mismo. Son ya 5 años en guerra y sus cifras son devastadoras “220.000 muertos, 11 millones de desplazados, 3.9 millones de refugiados y 12.2 millones de personas que dependen de la ayuda humanitaria para subsistir” (San Pedro, 2015).

En América Latina también existen claros ejemplos que muestran que el factor político y socio – cultural influye enormemente en los movimientos migratorios. La presencia de regímenes autoritarios en los países del Cono Sur fueron causa de la emigración masiva de personas. “Se estima que en Argentina y Chile es donde los quiebres de los sistemas constitucionales fueron más violentos con suspensión de los derechos civiles y de las garantías constitucionales para la población, aumentando la vulnerabilidad de los individuos a los abusos de poder por el estado, lo que llevó a mayores flujos de emigración al exterior” (Solimano & Allendes, 2007).

2.3. Causas Ambientales

En este caso, las catástrofes naturales son factores que juegan el papel principal en fomentar los movimientos migratorios. A los migrantes que se trasladan a otros países por estas causas se los conoce como “desplazados ambientales” y la razón de su salida se revela como

consecuencia de fenómenos naturales que dejan a su paso daños y pérdidas irreversibles en sus lugares de residencia. “El número de desastres naturales se ha multiplicado por cuatro en las últimas décadas, dejando una media de 25 millones de desplazados anualmente. Una auténtica barbaridad, siendo, los huracanes, inundaciones o terremotos, los desastres naturales que mayores consecuencias inmediatas tienen sobre la población” (Pensando el Territorio, 2013).

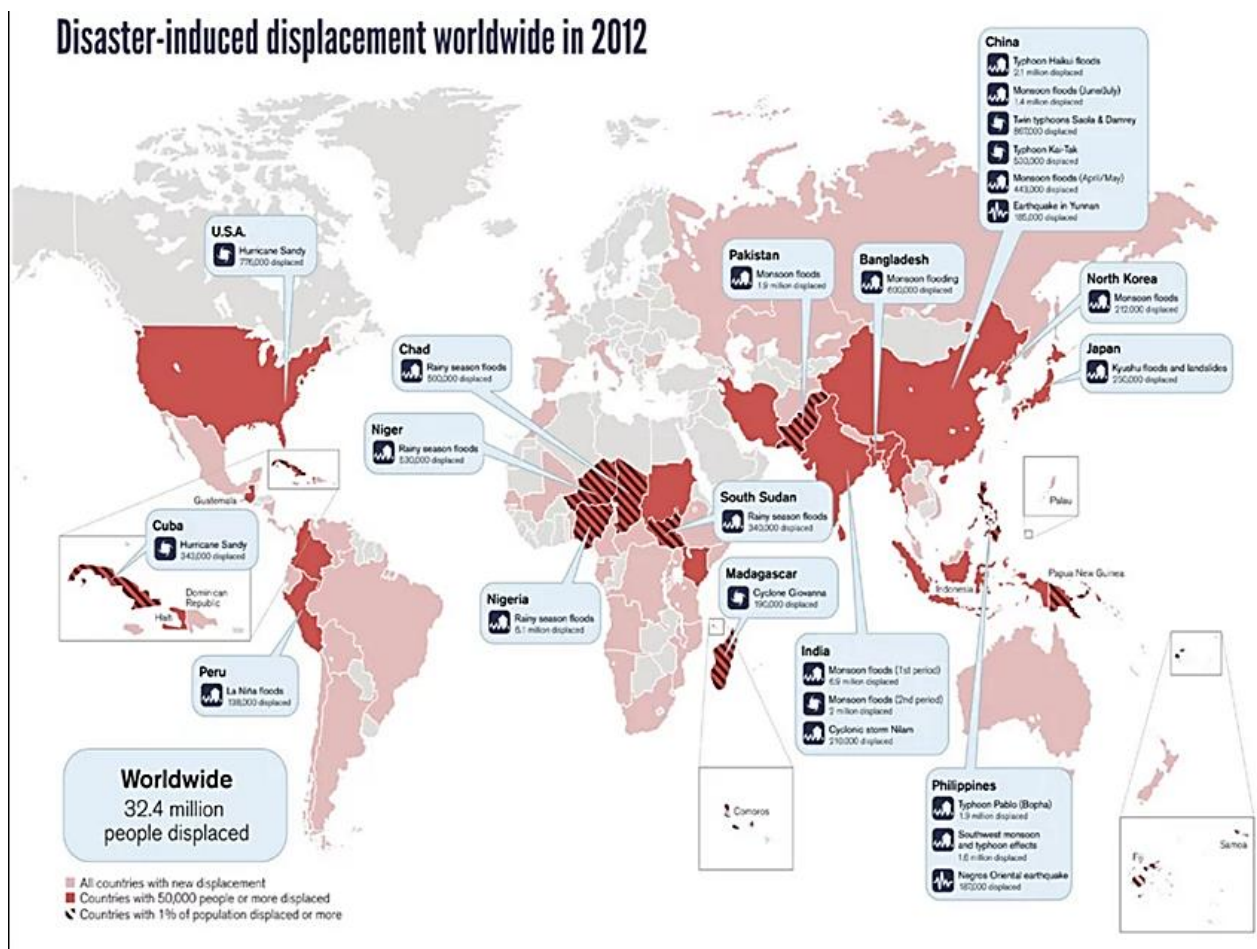
En el mapa a continuación, se muestra de manera clara los países que han sido afectados por catástrofes naturales y cuyos habitantes se han visto forzados a desplazarse a lugares donde se puedan mantener a salvo y más seguros. El número de personas desplazadas en el año 2012, a nivel mundial, alcanzó los 32.4 millones y las zonas que se mostraron mayormente afectadas son los países tanto del centro de África como del sudeste asiático donde los saldos de muertos y desplazados también es el más alto.

En el caso de América Latina, según la Oficina de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCAH) durante los primeros 3 meses del año 2014, cerca de un millón y medio de personas fueron víctimas de desastres naturales extremos como inundaciones, terremotos, escasez de agua, sequías, entre otros (Stokes, 2014).

Es evidente con estas cifras que las eventualidades ambientales forman parte de las razones por las que la gente inicia procesos migratorios, y es deber de la humanidad reconocer esta realidad ya que los principales promotores de estos desastres indirectamente somos los seres humanos que contribuimos cada día más al calentamiento global y deterioro de nuestro planeta.

Gráfico 3.

Mapa de desplazados a causa de desastres naturales en el año 2012.



Fuente: The Guardian (2013) Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/global-development/picture/2013/may/20/climate-disasters-displace-millions-worldwide>

3. Migración: ¿Beneficio o problema para los países receptores?

El desplazamiento de los seres humanos hacia otros países en búsqueda de mejores oportunidades para su progreso, ya sea de manera voluntaria o forzada, tiene efectos directos e indirectos en los países de destino y consecuencias tanto positivas como negativas. A su vez, estas consecuencias dependen de cierta diversidad de factores, entre ellos: las características de las personas que se desplazan y sus circunstancias, su integración en la

sociedad receptora, el tiempo de permanencia en el país de destino y la dimensión de estos flujos, entre otros.

3.1. Beneficios

Respecto a los beneficios para los países receptores, las ganancias económicas que representa la llegada de migrantes son resultado de que estas personas asuman los trabajos que los ciudadanos residentes del país no desean llevar a cabo. El hecho de que los migrantes ocupen estas fuentes laborales constituyendo además mano de obra más barata contribuye de manera general al bienestar en el ámbito económico del país.

Además, los bienes de consumo que se elaboran por parte de los trabajadores inmigrantes generan más beneficios ya que se producen a menor costo y adicionalmente los mismos pueden ser vendidos más baratos en el mercado beneficiando de esa manera también al ciudadano nativo del país que accede a esos productos (Latino News, 2012).

Por otro lado, la presencia de migrantes aumenta a la vez la demanda de bienes y servicios por parte de los mismos, lo que favorece también a incrementar el consumo y si los migrantes se encuentran establecidos legalmente en el país se convierten en contribuyentes mediante el pago de impuestos.

“Los migrantes al aceptar remuneraciones bajas ayudan a mantener a flote a ciertas empresas locales que necesariamente deberían invertir en tecnología para mantener líneas de producción competitivas. Al contratar a trabajadores migrantes estas empresas pueden reducir sus costos y pueden competir con otras empresas de mayor tamaño” (Albo & Ordaz, 2011).

Otro aspecto positivo respecto a la mano de obra, es que el país receptor puede aprovecharla sin haber hecho ningún gasto en su preparación ya que sus conocimientos y experiencia laboral son adquiridas en su país de origen. Esto también representa un beneficio significativo puesto que si los trabajadores ofertan habilidades de las cuales carece el país receptor, puede aportar enormemente a mejorar la industria.

Además, en el caso de trabajadores menos calificados que obtienen trabajos domésticos, permiten que los ciudadanos nativos tengan más tiempo y oportunidades para que puedan ejercer laboralmente en distintos sectores (Consejo Nacional de Población, s.f.).

La fuerza de trabajo más joven, también representa un beneficio para el país receptor. Los países más desarrollados suelen “presentar tasas de natalidad y mortalidad relativamente bajas, con lo cual se puede presentar en ellos un envejecimiento de la población, en términos relativos más acelerado” (Albo & Ordaz, 2011).

Esto tiene dos efectos principales, el primero sobre los migrantes, que en este caso pasan a ocupar los puestos de trabajo que pertenecían a los nativos que se han jubilado y el segundo sobre el Sistema de Seguridad Social, con las contribuciones de trabajadores activos significando beneficios para el pago de pensiones a los nativos retirados (Martínez, 2014).

En cuanto al factor cultural, también implica beneficios para el país receptor. Los flujos migratorios permiten que la variedad de productos aumente y las personas se ven contentas ya que tienen más opciones al momento de elegir algún producto o servicio de acuerdo a sus preferencias. La presencia de más establecimientos para comer o entretenerse es algo que gusta a la gente nativa y también a inmigrantes que encuentran más fácilmente productos que antes sólo se obtenían en los países donde se producen. La presencia de inmigrantes beneficia con la diversificación del mercado (Latino News, 2012).

3.2. Problemas

Existen varios argumentos que pueden ser utilizados en contra de la llegada de inmigrantes, entre los principales se encuentran que hay una tendencia a incrementar las tasas de desempleo como también a reducir las remuneraciones de los trabajadores, esto se explica porque al elevar la oferta laboral, los inmigrantes compiten junto con los trabajadores del país de destino por vacantes de trabajo y en este proceso los segundos pueden resultar desplazados. Además, debido a que los inmigrantes se muestran más dispuestos a trabajar en condiciones laborales inferiores con menos prestaciones y bajos salarios, los trabajadores nativos pueden verse forzados a aceptar también salarios reducidos (Albo & Ordaz, 2011).

Otro factor percibido como problema es el hecho de que los inmigrantes muchas veces evaden el pago de impuestos y representan también mayores costos para los programas de asistencia social públicos y el fisco (Albo & Ordaz, 2011). Esto debido a que la llegada de inmigrantes junto con sus familias envuelve que los mismos demanden asistencia a nivel educativo y de salud, lo que resulta en un incremento de los costos del sistema social generando desajustes fiscales e impactos en la calidad de los servicios.

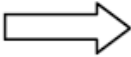
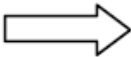
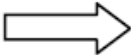
“Éste suele ser uno de los temas de debate más intensos en las sociedades receptoras y élites políticas, lo que ocasionalmente se traduce en la promulgación de leyes que buscan limitar el acceso de los inmigrantes y sus descendientes a la educación, salud y otros servicios de protección social. Un buen ejemplo de este tipo de medidas es la Ley SB 1070 en Arizona, tipo de política a la que ya se han sumado otros estados como Alabama y Georgia” (Consejo Nacional de Población, s.f.).

En este caso, también surgen circunstancias como que los inmigrantes no puedan adherirse a un trabajo y finalmente sin medios para subsistir se vean en la necesidad de depender del servicio social, generando aún más costos para los mismos. Un ejemplo de la asistencia que otorga el servicio social son los cupones de alimentos (Hartman, s.f.).

Gráfico 4.

Efectos económicos negativos de la migración sobre el país de destino

Posibles efectos económicos negativos de la migración sobre el país de destino

Efecto		Argumento/Causalidad
• Incrementa el desempleo		• Los migrantes compiten con los trabajadores nativos, desplazando a algunos de ellos de los puestos de trabajo.
• Reduce salarios		• Los migrantes tienden a aceptar condiciones laborales inferiores a los trabajadores nativos, con lo cual se reducen en general los salarios
• Reduce la calidad de la seguridad social		• Los migrantes y sus familias demandan servicios de salud, educación, etc. reduciendo con ello la calidad de los mismos e incrementando sus costos.

Fuente: Servicio de Estudios Económicos, México de BBVA

En cuanto a las diferencias culturales, éstas son vistas como problema ya que tienden a ser percibidas como una amenaza a la seguridad y a la estabilidad tanto política como social. La proliferación de negocios ilícitos vinculados con la delincuencia, el narcotráfico y la trata de blancas, entre otros, son argumentos utilizados por los países receptores para mostrarse reticentes a la apertura de sus fronteras para la entrada de migrantes.

Estados Unidos, es un ejemplo claro de los países que consideran la inmigración sumamente amenazante para su seguridad y por ello ha establecido medidas y políticas de control más fuertes y restrictivas.

“Para el Departamento de Seguridad Nacional, que administra los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, garantizar que ningún inmigrante represente una amenaza para el país requiere de gastos en varias etapas, incluidas las verificaciones de antecedentes, entrevistas personales y en proceso de la ciudadanía y las pruebas de naturalización para los nuevos inmigrantes” (Hartman, s.f.).

Se puede afirmar que la inmigración representa tanto ventajas como desventajas para el país receptor. Sin embargo, no es solamente necesario analizar los problemas que enfrenta el país de destino, sino también aquellos de los que son víctimas los inmigrantes como resultado de los prejuicios que tienen el gobierno y la sociedad hacia los mismos. El problema de la discriminación, la xenofobia y el rechazo hacia los inmigrantes guarda profunda relación con las políticas gubernamentales y los medios de comunicación que hoy en día muestran imágenes y argumentos que crean sentimientos anti migrantes.

Los prejuicios se han usado como fundamento para implementar políticas de cierre de fronteras y como excusa para las violaciones de los derechos elementales del ser humano que se encuentran contemplados y reconocidos por tratados y convenciones internacionales.

Es necesario cambiar las políticas de los Estados, proporcionar mayor atención a los inmigrantes como grupo vulnerable y darle prioridad en la agenda de la comunidad internacional. La “ciudadanía universal” es una oportunidad y un llamado para entender la realidad de los migrantes y trabajar por su bienestar. En este sentido, basado en el principio de la libre movilidad y la concepción de que todos en primer lugar somos seres humanos,

tiene como principales objetivos, eliminar todas las asimetrías, discriminación, violencia, maltratos y violación de derechos a los que se ven expuestas las personas promoviendo un nuevo estatus, el de “ciudadano del mundo”, con el cual se espera dejar de lado también la categorización de los migrantes como extranjeros en los lugares ajenos a su origen.

CAPÍTULO II

LA CIUDADANÍA UNIVERSAL

Dado el contexto mundial actual en el que la globalización ha sido la principal protagonista, el fenómeno de la migración no puede ser visto como algo pasajero ya que los desplazamientos de seres humanos han ido adquiriendo una aceleración e incremento progresivo a partir del surgimiento de guerras y crisis económicas y por tanto es necesario que la comunidad internacional plasme en su agenda este tema como prioridad para que se pueda reconocer y garantizar a los migrantes el ejercicio pleno de su ciudadanía teniendo en cuenta que son sujetos de derechos.

Para ciertos países desarrollados ha resultado en cierta manera útil el considerar el fenómeno migratorio como un problema tanto de seguridad como cultural y social, sin buscar la manera de manejar el tema entendiéndolo más bien como una problemática que refleja la asimetría que existe en el sistema mundial y ante la cual se debe tomar corresponsabilidad para darle una solución que persiga el bienestar común de todas las personas y no solo los intereses particulares de unos pocos.

En este sentido, “es necesaria una distinción fundamental: la ciudadanía ha hecho parte de los mecanismos de cerramiento de los flujos migratorios. Y la Ciudadanía Universal se presenta como una potencial oposición a ese esquema” (Rodríguez & Navarro, 2013).

Para comprender la ciudadanía universal resulta pertinente mencionar brevemente como antecedente la noción de ciudadanía puesto que como una forma de reconocer y organizar a los individuos dentro de un Estado-nación, no se lo puede considerar como un nuevo concepto, sino que el mismo ha ido en constante evolución en la historia de la humanidad.

Las primeras nociones de ciudadanía se remontan a unos 2.500 años antes de Cristo, siendo Grecia su precursora. El modelo ateniense se caracterizó por implantar un orden jerárquico en el que las personas eran reconocidas como parte importante en el ejercicio del poder del gobernante por cuanto éste no formaba parte de un régimen autoritario, sino más bien rendía cuenta al pueblo de sus actos y respondía a sus inquietudes (Borja R. , 2014).

Sin embargo, en esta época hubo un régimen esclavista y por tanto la sociedad se encontraba dividida en dos grupos, libres y esclavos. Así, para los griegos ser ciudadano significaba en primer lugar el no ser un esclavo, y luego ser varón y mayor de cierta edad para poder atribuirse la ciudadanía de pleno derecho, con estos parámetros se excluyó de esa manera a mujeres y niños que solo poseían la ciudadanía de hecho. Las mujeres no poseían voz ni voto en la asamblea pero si eran ciudadanas de hecho en cuanto que al ser madres engendraban al niño nacido en la ciudad y que en el futuro adquiriría la ciudadanía de derecho teniendo voz y voto.

Siguiendo la línea de evolución del concepto de ciudadanía, encontramos a Roma. Los romanos, al igual que los griegos, poseían un régimen esclavista y por tanto los habitantes también estaban clasificados entre libres y esclavos, siendo los últimos considerados como objetos. En cuanto a las mujeres tampoco fueron consideradas ciudadanas sino como menores de edad dependientes de la cabeza familiar, pero aún así tuvieron mayor representatividad que en la sociedad griega.

Por otro lado, la legislación romana alcanzó dimensiones mucho más grandes que las de los griegos llegando incluso a plantear la ciudadanía universal y la concesión de la ciudadanía a todos los que habitaran el imperio (Recursostic.educacion.es, s.f.).

Más tarde, con la Revolución Norteamericana (1776) y francesa (1789), la ciudadanía se ve relacionada con la posesión de propiedades. Además, se habla ya de derechos civiles y políticos, siendo los primeros concedidos a todos, con excepción de los esclavos, y los segundos concedidos en función de las propiedades que poseían las personas. La Revolución Francesa con los principios de igualdad, libertad y fraternidad suma una nueva concepción en cuanto a la equidad de todos los seres humanos como parte de los derechos civiles, sin embargo, los políticos aún se veían restringidos.

“En cuanto a los derechos políticos, todos pasaban a ser *citoyens* o ciudadanos, al menos en la teoría, puesto que estos derechos políticos o derechos activos estaban vedados para varias minorías religiosas como hugonotes, judíos y a los esclavos y las mujeres; en cambio los derechos pasivos o civiles sí regían para todos los seres humanos. De la misma manera, se limitó el ejercicio de la ciudadanía en virtud de la cantidad de impuestos que pagaba un ciudadano, siendo el que más pagaba el opcionado para ejercer cargos de representación popular (Horrach Miralles, 2009, pág. 12. Citado por: Borja, R, 2014).

Hasta la actualidad, el concepto de ciudadanía ha seguido evolucionando y como ha sido concebido hasta nuestros días puede definírsela como:

“Cualidad de ciudadano de un Estado: vínculo político (y, por tanto jurídico) que une a un individuo (nunca a una persona jurídica) con la organización estatal. | Conjunto de derechos y obligaciones políticos. | Comportamiento digno, noble, liberal, justiciero y culto que corresponde a quien pertenece a un Estado civilizado de nuestros tiempos. | Por extensión impugnada, nacionalidad” (Cabanellas de Torres, 2007).

La ciudadanía universal, por su parte, es un concepto que ya se ha planteado con anterioridad aunque se lo tome con más fuerza en la actualidad dado el contexto globalizador en el que vivimos. Los primeros en hacer referencia a la misma fueron los estoicos durante la época helenística, ellos hablaban acerca de la creación de una ciudad muy grande (cosmopolis) que abarcara todo el territorio conocido. Zenon de Citio, manifestaba de esta manera que el ser humano debe tener como tendencia el ser uno solo con el conjunto de polis, es decir, ser cosmopolita, sin limitarse a una sola polis para poder ejercer la ciudadanía (Borja R. , 2014).

Emanuel Kant también planteó una noción de ciudadanía universal, refiriéndose a la misma como un derecho que se basaba en la solidaridad y hospitalidad, de acuerdo a esto, ningún individuo que llegase a un lugar distinto al de origen podía ser tratado con ningún tipo de aversión.

“El derecho a presentarse en una sociedad se funda en la común posesión de la superficie de la tierra; los hombres no pueden diseminarse hasta el infinito por el globo, cuya superficie es limitada, y, por lo tanto, deben tolerar mutuamente su presencia, ya que originariamente nadie tiene mejor derecho que otro a estar en determinado lugar del planeta” (Kant, 2003).

Thomas Marshall, con su fusión de la ciudadanía con los derechos humanos, hace también un acercamiento a lo que hoy se propone como ciudadanía cosmopolita. Para Marshall, los derechos políticos, civiles y sociales como fundamentales del ser humano están ligados a los derechos de ciudadanía. Además, manifiesta que las personas poco a poco ejercerán cierta presión sobre las políticas mundiales y que como resultado se obtendrá un nuevo sistema que termine por reconocer la ciudadanía sin hacer ningún tipo de distinción respecto al territorio de origen o permanencia (Marshall, 1950).

Ahora bien, las anteriores comprenden manifestaciones de varios pensadores sobre una ciudadanía universal pero no son lo suficientemente completas como para abordar todo lo que implica la misma. Por lo tanto, es necesario explicar bajo qué circunstancias se apela hoy a la construcción de una ciudadanía cosmopolita para entender sus objetivos y poder determinar una definición clara de ésta.

Si bien se ha establecido que la ciudadanía es un vínculo jurídico y político entre una persona y el Estado, y que debido a este vínculo el individuo adquiere la categoría de ciudadano dentro del territorio en el que ha nacido o permanecido durante largo tiempo, en el caso de la ciudadanía universal, lo que se busca es que todas las personas se consideren como parte integrante de una única comunidad global, entendida como el planeta, es decir, considerar a todos los seres humanos como ciudadanos del mundo. En este contexto, la ciudadanía universal “rechaza los argumentos y restricciones referentes a los límites territoriales o pertenencias nacionalistas” (Borja R. , 2014).

Desde una visión enfocada hacia el respeto de los derechos humanos y centrada bajo la perspectiva del existencialismo es que se plantea este nuevo estatus, “ciudadano del mundo”, bajo el cual el ser humano se niega a ser categorizado o identificarse con alguna

nacionalidad, religión, u otro aspecto en específico apelando a que se reconozca en primer lugar su condición de persona.

De esta manera, el concepto de ciudadanía universal sugiere una alternativa para frenar la discriminación a la que se ven expuestos los migrantes y que los Estados puedan garantizar a los extranjeros que llegan a un territorio diferente, que su permanencia en el mismo sea tranquila y sin ningún tipo de limitaciones lo cual se hace posible otorgando a los extranjeros los mismos derechos tanto civiles como políticos que los nacionales. Esto implica por tanto, que se establezca una reciprocidad en la comunidad internacional para las personas que por cualquier motivo se encuentren en un proceso de movilidad sin importar las razones del mismo.

Como principio base de la ciudadanía universal se encuentra el de la “libre movilidad”, el mismo que se ha consagrado en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de esta manera: “Artículo 13.- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (ONU, 1948).

De acuerdo al artículo citado, puede decirse entonces que la libre movilidad es un principio básico que se encuentra implícito en los derechos de libertad y que se vuelve inexcusable, por tanto, en ejercicio del mismo, una persona puede desplazarse desde cualquier lugar a otro distinto al de origen de manera temporal o permanente sin restricción alguna.

El hecho de que la Declaración en su artículo no haga ninguna aclaración más específica respecto al espacio geográfico, sirve también como criterio para que se configure como viable la construcción de una ciudadanía universal a través de la cual se busque el bienestar de los seres humanos sin el establecimiento de políticas que no están conforme a la realidad, de manera especial en estos tiempos en los cuales los flujos migratorios, discriminación y violación de derechos de los migrantes son cada vez mayores.

Basadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos han surgido varias organizaciones a favor del reconocimiento y la aplicación de la ciudadanía universal, entre ellas se encuentra la Organización para una Ciudadanía Universal (OCU), que sostiene que

se debe “construir un nuevo espacio político mundial en torno a una serie de pueblos o Estados que compartan unos objetivos, valores y principios comunes” (OCU, 2016) y además que

“Hoy en día resulta necesario aplicar otro tipo de políticas migratorias, ya que los sistemas que rigen las migraciones son básicamente una prerrogativa de los Estados y, por tanto, ya no reflejan las realidades migratorias del siglo XXI, marcadas por la mundialización.” (OCU, 2016).

Es evidente que estas organizaciones consideran que aparte de ejercer el derecho a la libre movilidad, también se debería ya trabajar por una ciudadanía que garantice plenos derechos a nivel universal y además que las realidades migratorias del siglo XXI, involucran que

“los migrantes están cambiando, de hecho, la forma de pensar y vivir la democracia y la cultura, son constructores de nueva ciudadanía, primero bi y después plurinacional, finalmente universal, basada en una creciente pluri- identidad; portadores de las nuevas realidades y exigencias; agentes de desarrollo y enriquecimiento multidimensional” (Jiménez, 2010).

A partir de las premisas formuladas, se puede entender entonces la ciudadanía universal como:

“El pertenecer todos los seres humanos a una sola clase de ciudadanía, que no haga distinciones en cuanto a lugar de nacimiento, límites territoriales y criterios excluyentes para que de esta manera, el ciudadano pueda movilizarse libremente entre los espacios geográficos del planeta, sujetándose a leyes que sean propicias para el desenvolvimiento de la sociedad sin que hayan de pedirse permisos de entrada o de salida de los países y siendo todos parte de un Estado Global” (Borja R. F., 2014).

En vista de que la ciudadanía universal suele ser confundida con el principio de libre movilidad, vale hacer una aclaración y ésta es que la ciudadanía universal va más allá de la libertad para desplazarse de un lugar a otro sin restricciones, ésta implica también que los

migrantes adquieran los mismos derechos y deberes que los nacionales del país al que llegan, eliminando al mismo tiempo su condición de extranjeros.

Entonces se trata de una ciudadanía cosmopolita que hace que el Estado de destino, reciba y acepte al inmigrante bajo un mismo conjunto de derechos que al contrario de distinguirlo, lo integran con la sociedad.

“Tanto uno como otro concepto, el de libre circulación como el de ciudadanía, deben ser entendidos en tanto que refieren a personas integrantes de una comunidad única, general, regida por unos mismos principios, los consagrados por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos Humanos y los siguientes instrumentos internacionales que se ha dado la comunidad de Naciones y que han desarrollado tales conceptos. (...) los Estados constituyen solo límites territoriales que no pueden traducirse en barreras para el pleno goce de derechos y libertades que preexisten a los Estados mismos y son inherentes a la persona humana” (Mota, 2013).

A pesar de los planteamientos y nociones hechas previamente, la definición de ciudadanía universal aún no ha sido establecida ya que se construye de acuerdo a los hechos y fenómenos que se van presentando y solucionando día a día en un mundo cada vez más globalizado que busca el bienestar del ser humano. Sin embargo, es claro que uno de los principios base de este concepto es el de la libre movilidad y que su configuración es un llamado a la comunidad internacional para que en futuro se dé forma, de manera visible y práctica, a una ciudadanía plenamente universal e integradora, que además de abrir las fronteras geográficas logre mitigar los distintos tipos de discriminación e inequidad por los que se ven afectados los inmigrantes en el mundo y que garantice el cumplimiento de sus derechos en cualquier lugar donde se encuentren.

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE CIUDADANÍA UNIVERSAL: CASO ECUADOR

El Estado ecuatoriano ha incorporado en su Constitución ciertas novedades, reformas y avances en lo que respecta a materia migratoria. El principio de ciudadanía universal representa ciertamente algo innovador, por lo que es necesario conocer los acontecimientos que promovieron que el mismo se plasmara en nuestra Carta Constitucional aprobada en 2008.

1. Factores que influyeron en la adopción de la ciudadanía universal en la Constitución del 2008

1.1. Crisis Político-Institucional

Durante los años 90, surgieron una serie de nuevas Constituciones en América Latina, entre ellas las de países como Argentina, Colombia, Venezuela y Ecuador que con su Constitución de 1998 implantó un modelo neoliberal, el mismo que no permitió a las administraciones de turno ganar gobernabilidad entre las masas populares. “Los sucesivos enfrentamientos entre los principales grupos económicos, élites políticas y sectores dominantes por la orientación de la agenda neoliberal y la dirección de las intervenciones estatales en función de intereses económicos particulares”, (Montenegro, 2014) tuvo como resultado una crisis institucional y política que ponía en juego la estabilidad del gobierno que se encontraba en el poder (Rodríguez & Navarro, 2013).

La crisis que azotó a Ecuador desde 1995, reflejó un detrimento no solo económico sino también social que venía gestándose desde finales de los años setenta. Este deterioro tuvo repercusiones en el sistema político intensificando la crisis debido a la incapacidad de los actores políticos de generar políticas públicas que puedan satisfacer las demandas y necesidades de la población dejando como resultado mayor inequidad y polarización social. La crisis político –institucional trajo consigo repercusiones en la toma de decisiones de tipo económico provocando un debilitamiento y deslegitimación de las instituciones de gobierno y actores políticos (Paredes, 2011).

Ante la insatisfacción de las demandas sociales, el desacuerdo con las políticas económicas implementadas, la corrupción y el incumplimiento de las propuestas de campaña por parte de la clase política; el descontento e intolerancia de los ciudadanos se hizo evidente y con ello surgieron varios movimientos con el fin de deponer a los gobernantes antes de concluir sus periodos presidenciales.

De esta manera, en 1997 tras fuertes manifestaciones y luego de tan solo 6 meses de gobierno, el Congreso destituye a Abdalá Bucaram por “incapacidad mental para gobernar” y designa al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, como su sucesor. Más tarde, Jamil Mahuad, presidente electo en 1998; siguiendo la tendencia neoliberal puso en marcha un paquete de ajustes entre los cuales se encontraban un incremento del 410% a la tarifa eléctrica, la flotación de la moneda, incremento de los combustibles en 174% y elevación del IVA del 10% al 12%. “Bajo su gobierno el 70% del sistema financiero quebró por manejos dolosos de sus directivas generando un ambiente de zozobra y severa inestabilidad que derivó en la crisis general de la economía de 1999” (Paredes, 2011).

Dada la crisis económica, reflejada en la inflación que subió al 60,7% y el PIB que cayó un 7,3% (Paredes, 2006); Mahuad decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos “en cuentas corrientes con más de 500 dólares o dos millones de sucres y las de ahorros con más de 5 millones” por un año como medida para superar el problema. Finalmente, ante la superinflación y la devaluación del sucre, en enero del 2000 se sustituye el mismo por el dólar a una tasa de cambio de 25 000 sucres (Rojas, 2014).

“Claramente, la serie de efectos socio-económicos de la crisis del sistema financiero y del feriado bancario así como el posterior salvataje del sector con recursos estatales (...) una combinación de inflación y recesión juntas, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo de los salarios, elevación del desempleo y del subempleo, aumento dramático de la pobreza y de la indigencia, quiebras empresariales masivas, entre otros sumados a la alta inestabilidad política y a la percepción de los intensos niveles de corrupción en las élites gobernantes, se constituyeron en el marco de oportunidades que permitió a específicos sectores sociales optar por la decisión migratoria como una respuesta, individual y colectiva, al estrechamiento de sus oportunidades laborales, salariales y del deterioro de su calidad de vida en general” (Ramirez & Ramirez, 2005).

Bajo este contexto, a través del apoyo de organizaciones indígenas y las Fuerzas Armadas, se depone a Mahuad de la presidencia después de año y medio de gestión y por sucesión constitucional asume el poder Gustavo Noboa continuando con la misma línea de corte neoliberal.

La pugna por el poder por parte de las élites que se encontraban sumamente divididas era una constante en la vida política del país y esta situación fue de gran provecho para Lucio Gutiérrez que luego de haber encabezado el golpe para la caída de Mahuad se convirtió en un nuevo actor político llegando a la presidencia en el 2003.

Sin embargo, más tarde como efecto de la incongruencia entre su postura ideológica y sus prácticas además de su debilidad política al contar únicamente con un apoyo del 9% de diputados, no logró llevar a cabo varias de las medidas acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y cualquier iniciativa económica se vio de igual manera truncada debido a la inestabilidad política en el 2004. “La carencia de un apoyo mayoritario en el legislativo, la presión de diversos sectores políticos y sociales contrarios a las políticas de ajuste, sobre todo de izquierda, no permitieron que el proyecto neoliberal llegue a su término, como tampoco llegó a su término el mandato de Gutiérrez” (Paredes, 2011).

Manifestando en las calles literalmente “¡que se vayan todos!” la sociedad civil se levanta mostrando su total descontento y cansancio no solo respecto al gobierno sino frente a la clase

política; Gutiérrez deja el Palacio de Carondelet huyendo en un helicóptero y bajo el argumento de que hubo un abandono del poder se posesionó como presidente a Alfredo Palacio (Montenegro, 2014).

Es claro que en esa época el país atravesaba una grave crisis e inestabilidad a nivel político e institucional, la confianza del pueblo en el gobierno y los demás actores políticos estaba completamente deteriorada y era evidente que estaba ya cansado de que los intereses contemplados en la agenda gubernamental sean solamente los de las élites de siempre y que sus demandas y necesidades no sean atendidas.

Dadas estas circunstancias, Rafael Correa con su discurso anti-sistema y en contra de las antiguas formas de hacer política, es elegido presidente del Ecuador en 2006. “En efecto, Correa y su movimiento político supieron leer bien las aspiraciones ciudadanas, pues su agenda no buscaba únicamente una salida a la crisis social, sino la reconfiguración total del espacio político”, (Montenegro, 2014) es así que más tarde se propone una Asamblea Constituyente como estrategia para la creación de un nuevo régimen contra el sistema político tradicional denominado como “partidocracia” que no supo responder eficientemente a las demandas y expectativas de la ciudadanía.

1.2. Factor Migratorio

Dentro del discurso de Correa, también tuvieron un papel muy importante los migrantes puesto que fueron ellos quienes se vieron de cierta manera mayormente afectados por la crisis política, social y económica que la vieja clase política había dejado gracias a sus recetas de corte neoliberal, las cuales forzaron a que muchos ecuatorianos abandonen el país en búsqueda de mejores oportunidades.

El flujo de movilidad entre 1997 y 2000, conocido como la estampida migratoria fue en parte producto de la crisis político-institucional pero también de la crisis financiera durante la cual el PIB se vio declinado en -28%, además

“en términos porcentuales la pobreza pasó del 34% al 71%, y la pobreza extrema del 12% al 31%, en un período relativamente corto. La consecuencia fue el deterioro de

los índices de bienestar y seguridad humana, lo que condujo a la pérdida de confianza en el país por parte de la población, que para enfrentar la crisis decidió emigrar” (Montenegro, 2014).

Por otro lado, con los flujos de migrantes ecuatorianos en lo que respecta a las remesas, éstas significaron un importante porcentaje del PIB ya que se incrementaron. Las mismas “pasaron de representar el 1.3% del PIB, a comienzos de los años 90, para llegar a un 8.3% en el año 2000 y finalizar en un 5.8% en el 2003” (Montenegro, 2014) y para el 2007, año en el que se realizó el referéndum, constituyeron un 6.6% (Banco Mundial, 2016).

Gráfico 5.

Remesas de trabajadores y compensación de empleados, recibidas (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial

En este sentido, se puede comprender el motivo por el cual la migración se convirtió en un tema de mayor relevancia en la agenda nacional y en el discurso de Correa que enfatizó en la necesidad de tratar con más prioridad todos los temas referentes a los migrantes, a quienes se refirió como la “quinta región”.

De esta manera, durante su gobierno se crean el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones y adicionalmente una nueva institución, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) cuyo objetivo es “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de prevención, atención, protección y desarrollo del migrante y su familia, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano” (SENPLADES, 2007).

Se puede afirmar además que, “la migración es un factor decisivo en la adopción de la Ciudadanía Universal en Ecuador, ya que con este principio se busca conseguir una reciprocidad en el trato a los nacionales ecuatorianos en el extranjero, igual al que reciben los foráneos en el territorio de Ecuador” (Rodríguez & Navarro, 2013).

1.3. Asamblea Constituyente

Teniendo en cuenta la necesidad de atender las demandas y aspiraciones de la ciudadanía, entre las cuales se encontraban garantizar y defender los derechos de los migrantes, se llevó a cabo el planteamiento de nuevos enfoques, principios y valores que pudieran incidir en la agenda política del país a través de la Asamblea Constituyente que buscó darle un mayor espacio al tema de la migración.

Para llevar la discusión de los temas a tratarse, la Asamblea dividió el trabajo en 10 mesas, la mesa 9 de Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana, fue la encargada de discutir sobre la ciudadanía universal y para ello tomó a los migrantes como grupo prioritario en el programa de gobierno, siendo consciente de que los mismos eran un “símbolo del descalabro político y económico del país, y víctimas de los injustos procesos de globalización internacional” (Montenegro, 2014).

Por tanto, la propuesta de la ciudadanía universal en la Constitución no giraba solamente en torno a apelar por el respeto de los derechos de los migrantes ecuatorianos, sino que iba más allá, cargada ideológicamente con el fin de disolver las antiguas formas de hacer política y romper con el *statu quo*.

Durante las discusiones, se pudo denotar que todos los asambleístas se mostraban de acuerdo con la iniciativa de velar por los derechos y garantías de los migrantes, no obstante, fueron los de Alianza País quienes se pronunciaron más abiertos a legislar este tema de manera integral, es decir poniendo en consideración no solo a los emigrantes ecuatorianos sino también a los inmigrantes que llegan a nuestro país puesto que más allá de considerar el fenómeno migratorio como un tema de derechos y principios, se lo veía como una manera de cuestionar el orden mundial dominante, (Montenegro, 2014) ante el cual se apelaría a “la ciudadanía universal como una forma de balancear las normas migratorias discriminatorias que especialmente, provenían de los países industrializados en contra de países del cono sur” (Borja R. , 2014).

Respecto a la ciudadanía universal, la mesa concordó que este concepto era susceptible a cambiar en el tiempo y que no existía una definición verdadera ni falsa para el mismo puesto que se configura de acuerdo al contexto mundial. Por otro lado, se explicó que la ciudadanía desde hace tiempo atrás ha generado diferencias entre los seres humanos y que por ello al apelar por una ciudadanía universal, la concesión de derechos para los migrantes debería considerar que éstos gocen de todos aquellos que les permita participar dentro de un Estado.

La globalización ha permitido por un lado la apertura de los mercados con la libre circulación de mercancías y capital, sin embargo, cuando se trata de personas, no existe esa libre movilidad ni una universalización de sus derechos; lo que muestra claramente las contradicciones del sistema internacional ante lo cual es cuestionable y necesario intentar establecer un nuevo orden más equitativo en el cual la ciudadanía sea transfronterizada, es decir, globalizarla para que ésta constituya un nuevo derecho universal (Montenegro, 2014).

Los asambleístas vieron la ciudadanía universal especialmente como un principio que tenía la capacidad de cambiar el orden internacional y no solamente como una utopía ya que consideraban que éste podía sentar las bases para la formulación de “políticas

constitucionales, primero y, luego, políticas de Gobierno y políticas de países, de Estados y de pueblos” (Acta 038, 2008: 68-70. cit. por Montenegro, 2014: 97).

Los miembros de la mesa estaban de acuerdo en que entre países vecinos y en general entre seres humanos tenemos varios aspectos en común, por lo cual era posible proyectar ideas no solo de una integración regional latinoamericana, sino también la posibilidad de una integración cosmopolita.

Aunque los asambleístas de minoría mantenían una postura más tradicional en la que fijar límites y diferenciar al país de otros lugares se consideraba necesario, los de mayoría conservaban una visión de ruptura con esos esquemas afirmando que la Constitución debía ser un instrumento para revolucionar aquellas concepciones habituales de territorio y acercar a los migrantes ecuatorianos a su país (Montenegro, 2014).

Pese a las diferentes posturas en relación a ciertos aspectos en torno a esta propuesta, “el artículo respecto a los principios de las relaciones internacionales, entre los que se encontraba el principio de ciudadanía universal, logró una votación que fue considerada como una de las más altas obtenidas en el Pleno, con 92 votos a favor de 122 asambleístas presentes” (Montenegro, 2014).

2. ¿Vivimos la Ciudadanía Universal en Ecuador?

Ecuador, en su Constitución del 2008 propone claramente ciertas innovaciones respecto a la movilidad de las personas, invitando a la comunidad internacional a repensar y reconsiderar las prácticas actuales frente al fenómeno migratorio y los derechos de las personas en esta situación.

La Carta Magna, por tanto, proclama el principio de ciudadanía universal como motor para la construcción de una ciudadanía más allá de los límites territoriales, promoviendo el reconocimiento de la igualdad de derechos fundamentales de los seres humanos en todo el mundo.

Manteniendo coherencia con este precepto, promulga también el principio de libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el fin progresivo de la condición de extranjero. De esta manera, el Estado ecuatoriano propone que ningún ser humano debe ser víctima de discriminación alguna por su lugar de origen y que las relaciones de orden desiguales entre países deben ser superadas, especialmente aquellas entre naciones Norte – Sur.

Los avances de la Constitución en relación al tema, pueden visualizarse desde el cambio lingüístico en su texto (un claro ejemplo es la eliminación de los términos “migrante” y “migración” que llevaban una carga peyorativa) hasta la introducción de 57 artículos referentes no solo a las personas extranjeras, refugio, desplazamiento y retorno, sino también a los ecuatorianos en el extranjero. Es así notable que la movilidad humana se ha venido trabajando de manera más integral y holística (Ramírez, 2014).

En concordancia con el principio de ciudadanía universal y movilidad humana, la Constitución reconoce el derecho a migrar, con lo que descriminaliza el movimiento de las personas de un territorio a otro, apelando a que la condición migratoria no sea razón de discriminación e intenta además eliminar ciertas prácticas de expulsión del país o privación de la libertad por no cumplir requisitos administrativos.

“Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Bajo esta visión, se desea promover la libre circulación de las personas para construir primero una ciudadanía latinoamericana y caribeña que fortalezca la integración de la región y luego propender de la misma manera a una ciudadanía universal.

“(…) se establece la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña como un eslabón para la puesta en marcha de la ciudadanía universal, entendiéndose que con esto se liberan las limitaciones que existen para el tránsito de compatriotas de la región latinoamericana y caribeña, fomentando el turismo, proyectos educativos, culturales y otros intercambios que fortalezcan alianzas sostenibles desde los nuevos paradigmas de convivencia social” (Ramírez, 2014).

Al establecer el principio de ciudadanía universal en la Constitución, Ecuador apela además a lograr reciprocidad en el trato de los ecuatorianos en el exterior, es decir que, “los otros Estados respondan de la misma forma para el caso de los migrantes ecuatorianos o al menos en la mejora de su condición actual” (Borja R. , 2014).

Por otro lado, si bien no se puede negar los avances en cuanto a movilidad humana, es necesario señalar que no siempre lo plasmado en el papel se lleva a cabo en la realidad. A pesar de los postulados y principios que promulga la Constitución, aún existen contradicciones en la práctica que es necesario solventar.

A diferencia de la Constitución de 1998 que poseía un capítulo dedicado a los extranjeros, en la del 2008, siendo coherente con el principio de ciudadanía universal se ha eliminado el mismo, sin embargo, prevalece un error conceptual en el texto ya que se mantiene la categoría de “extranjeros” y además no se plantea de manera clara qué alcances tiene la ciudadanía para éstos, como se puede evidenciar en el artículo 9 de la Constitución así:

“Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Según Dávalos D., la última frase del artículo que indica que los derechos y deberes se determinarán de acuerdo a la Constitución, establece “una fórmula para indicar que la norma general tiene limitaciones establecidas en el mismo texto, es decir que hay excepciones a la norma general de igualdad de derechos” (Dávalos M. D., 2008). De ahí que exista cierta contradicción entre la igualdad de los derechos y su real reconocimiento, puesto que el extranjero tendría varias limitaciones para ejercerlos.

Actualmente, dentro del marco jurídico ecuatoriano se mantienen en vigencia normas como las establecidas en la Ley de Extranjería y de Migración que impiden la aplicación de los preceptos y principios propuestos en la Carta Constitucional. La aplicación de procedimientos y políticas migratorias de ambas leyes no concuerdan con lo establecido por la Constitución, perjudicando de esa manera a las personas de otras nacionalidades, impidiendo avanzar en la aplicación efectiva del principio de ciudadanía universal puesto

que el mismo se encuentra subordinado a la normativa secundaria, cuando la Constitución tiene supremacía.

La Ley de Migración es el cuerpo legal encargado de regular lo concerniente al tema migratorio. La misma data desde 1971, razón por la cual su contenido no guarda coherencia con los principios promulgados por la Constitución vigente. Se puede evidenciar lo manifestado en el siguiente artículo:

“Art. 1.- Las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano” (Ley de Migración, 2014).

El artículo citado, al referirse literalmente a “extranjeros” y “nacionales”, no concuerda con los preceptos de la ciudadanía universal ni la eliminación de la condición de extranjero por cuanto crea una marcada diferencia entre ecuatorianos y personas de otro origen, contradiciendo las normas establecidas en la Constitución.

Así mismo, la Ley de Extranjería, vigente desde el 2004, se encarga de normar lo que respecta a cualidades y modalidades de inmigración, dividiendo a los extranjeros en: inmigrantes y no inmigrantes. Con esta ley sucede igual que con la de Migración, puesto que fue promulgada durante la misma década y consecuentemente sus postulados no guardan concordancia con los preceptos constitucionales, permitiendo también la violación de derechos fundamentales de los migrantes reconocidos en la Constitución.

“Art. 1.- Las normas de esta Ley regulan la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración. Los preceptos de extranjería establecidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador, serán aplicados en los casos específicos a que se refieren” (Ley de Extranjería, 2004).

Del artículo expuesto, se puede dilucidar que esta ley tampoco mantiene coherencia con el fin progresivo de la condición de extranjero, ya que establece normas para regular la entrada, permanencia y salida de personas de otro origen, a las mismas que se refiere repetidamente como “extranjeros”. Además, al establecer las condiciones y requerimientos de acuerdo a la condición migratoria, da paso a un trato discriminatorio hacia los migrantes, lo cual se encuentra prohibido por la Constitución.

Dentro de la Ley de Migración, podemos encontrar más disposiciones que atentan al cumplimiento de los principios de la Constitución. Por ejemplo, en su artículo 9 establece ciertos puntos para excluir a extranjeros de entrar al país. Entre ellos el siguiente:

“VII.- Que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena” (Ley de Migración, 2014).

Respecto a este inciso, se puede considerar que violenta los derechos de extranjeros, puesto que ninguna enfermedad debería ser considerada como razón para discriminar a ningún ser humano, de esta manera, los enfermos no solo sufren el malestar físico por su condición, sino que también se convierten en víctimas de la discriminación y estigma por parte del país de acogida, vulnerando así sus derechos fundamentales como seres humanos.

Otro de los aspectos que dificultan el pleno ejercicio del derecho a la movilidad humana, contradiciendo el principio de ciudadanía universal, es el requerimiento de Certificados de Antecedentes Judiciales (documento que indica las detenciones de las que ha sido objeto una persona por participar en actos y conductas delictivas) como exigencia previa para que los extranjeros puedan ingresar a territorio ecuatoriano.

La exigencia de este certificado, implica que los extranjeros sean sometidos a un proceso discriminatorio violentando derechos fundamentales como la presunción de inocencia e igualdad ante la ley que se encuentran reconocidos en nuestra Constitución. Además, obstaculiza el cumplimiento de principios como la ciudadanía universal, libre movilidad y la eliminación de la condición de extranjero.

Un efecto de esta situación es el reclamo por la vía diplomática de países como Colombia, por considerar este requerimiento como una medida que más allá de discriminar, estigmatiza a sus ciudadanos como delincuentes. Sin embargo, Ecuador justifica esta exigencia argumentando que la misma se ha establecido para garantizar la seguridad nacional, evitando el ingreso de personas que buscan introducirse en el país con la intención de perpetrar actividades ilícitas.

Por otro lado, en lo que se refiere al refugio, es sabido que Ecuador ha sido reconocido a nivel internacional por ser el mayor receptor de refugiados en Latinoamérica y por sus buenas prácticas en este tema. Sin embargo, existen aspectos en los que aún es necesario mejorar, sobre todo en lo que respecta a disposiciones legislativas.

Otro avance presente en la Constitución del 2008, se refiere precisamente a este tema.

“Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En relación a este artículo, se reconoce constitucionalmente el principio de no devolución (non refoulement) garantizando no retornar a las personas al lugar donde su libertad o su vida se vea amenazada. Es importante decir que de acuerdo a la Constitución, este principio no es de aplicación exclusiva para refugiados, sino para cualquier persona extranjera que se encuentre en situaciones similares.

Otro punto a destacarse, es que se ha eliminado el término de “ilegalidad” sustituyéndolo por “irregularidad”, de manera que se deja de identificar a los extranjeros como ilegales por su condición migratoria, estableciendo además, no sancionarles por su situación de irregularidad.

A pesar de lo estipulado en la Constitución, en la realidad se evidencia que no se cumple a cabalidad estas disposiciones. Un claro ejemplo de ello son las deportaciones de extranjeros de nacionalidad colombiana, cubana y peruana principalmente.

Los procesos de deportación, por no encontrarse adecuados a la Constitución actual y convenios internacionales de protección de derechos humanos, permiten la violación de ciertos derechos de los extranjeros. Entre los más vulnerados se encuentran: detenciones arbitrarias en situación irregular, derecho al debido proceso, derecho a una defensa y atención humanitaria (Velásquez, 2012).

Las detenciones, se llevan a cabo generalmente en lugares de trabajo y esparcimiento; siendo los motivos principales encontrarse indocumentados o el mal uso de visas T3 (trabajar sin permiso). Bajo estos hechos, es notable que se criminaliza el derecho a trabajar de los inmigrantes y que su presencia continúa siendo estigmatizada (Díaz, s.f.).

Además, respecto al derecho al debido proceso tampoco se cumple con los procedimientos dispuestos ya que la duración de los procesos excede el tiempo límite establecido de 48 horas, prolongándose varias veces por muchos días durante los cuales los extranjeros se encuentran privados de libertad en centros de acogida como es el Hotel Carrión en Quito. Un referente empírico reciente que pone de manifiesto el incumplimiento y contradicción entre la práctica y los principios establecidos en la Constitución, es el caso de los ciudadanos cubanos que antes de ser deportados, permanecieron privados de libertad durante 6 días en julio del 2016.

Víctimas de detención arbitraria, fueron desalojadas del parque El Arbolito en horas de la madrugada sin notificación previa y a pesar de contar con permiso municipal para permanecer allí. Inmediatamente se hicieron presentes denuncias de los extranjeros por

agresión física como psicológica además de la confiscación de sus bienes, lo cual se encuentra expresamente prohibido en la Constitución.¹

A pesar de haber sido un proceso migratorio de carácter administrativo, los detenidos fueron trasladados a un juzgado penal, donde permanecieron privados de su libertad durante más de 30 horas. Luego de la audiencia, fueron enviados al Hotel Carrión a la espera de su deportación (La línea de fuego, 2016).

Lo expuesto, apunta a que todo el proceso se trató de una deportación colectiva, misma que se encuentra prohibida por la Constitución en su artículo 66, numeral 14 así: “Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Cabe poner en consideración que éste no es un hecho aislado, sino una prueba de que la política migratoria implementada por el Estado ya ha venido estableciendo disposiciones que han contradicho el principio de ciudadanía universal y derechos afines al mismo. Ejemplo de ello, es el restablecimiento de la exigencia de visa para ciudadanos cubanos, (en 2008 había sido eliminada), carta de invitación y obstáculos en trámites de legalización de títulos académicos (La línea de fuego, 2016).

El caso presentado, demuestra claramente que en la práctica los principios de la Constitución como la movilidad humana y ciudadanía universal, además de los derechos a los que cada uno hace alusión, se ven gravemente vulnerados.

Con el principio de ciudadanía universal, a través del cual se promueve la no discriminación de personas de otro origen, igualdad de derechos, protección en situación de vulnerabilidad, y la eliminación de barreras que impidan el libre tránsito de las personas considerándoles como ciudadanos del mundo, suena incongruente que se den situaciones como la de los ciudadanos cubanos deportados.

¹ Art. 42.- Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

El hecho de que existan faltas a los principios y derechos consagrados en la Constitución, indica que en la legislación vigente tienen aún mayor importancia otros factores como la seguridad, soberanía y orden público por encima de los derechos de las personas que se encuentran en movilidad. También revela que no se han dado avances significativos en la creación de una normativa secundaria que sea afín y congruente con los preceptos constitucionales e instrumentos internacionales para poder reconocer y garantizar efectivamente los derechos fundamentales del ser humano.

A pesar de la supremacía de la Constitución, existen cuerpos legales que la contradicen como la Ley de Migración y de Extranjería. Debido a esas incongruencias, se ha pensado en un Proyecto de Ley de Movilidad Humana, que sea coherente y se ajuste a los preceptos y principios de la Constitución y a las disposiciones de instrumentos internacionales para proteger integralmente los derechos de los migrantes.

De acuerdo a un diagnóstico de la legislación vigente, elaborado por un equipo técnico de este proyecto de ley, se evidenció que existe contradicción con varios principios, entre ellos el de ciudadanía universal, movilidad humana, igualdad entre ecuatorianos y personas de otro origen nacional y la prohibición de discriminación por condición migratoria.

Además, la dispersión normativa en cuanto a movilidad humana, da lugar a que en ciertas ocasiones se dé espacio a la arbitrariedad de funcionarios públicos. Existe una carga grande de normativa reglamentaria que presenta mayores restricciones que las leyes, sobre todo en lo que respecta a requisitos para el otorgamiento de visas y exclusiones del país (Velásquez, 2012).

En vista de lo mencionado, cabe recalcar que es necesario trabajar en la construcción de un marco jurídico que no impida la aplicación efectiva de los preceptos constitucionales, para poder de esa manera avanzar en el cumplimiento del principio de ciudadanía universal y los derechos a los que el mismo hace alusión.

3. Oportunidades y amenazas de la aplicación del Principio de Ciudadanía Universal en Ecuador

La apertura que ha mostrado Ecuador para la recepción de inmigrantes en su territorio ha presentado varios efectos, por lo que resulta necesario analizar qué repercusiones traería consigo la aplicación íntegra del principio de ciudadanía universal en el país. De esta manera, se puede dilucidar dos escenarios, uno positivo, en el que las repercusiones representan oportunidades y otro negativo, en el cual el panorama se ve envuelto por una serie de amenazas.

3.1. Oportunidades

3.1.1. *Ecuador como referente*

Una de las oportunidades que supone la aplicación del principio de ciudadanía universal en Ecuador es la de colocar al país como referente para la comunidad internacional, estableciéndolo como un actor que puede de cierta manera influenciar e invitar a los demás Estados a abandonar posturas xenófobas, discriminatorias y racistas como patrones de relación humana, mismas que se han visto reflejadas en las políticas migratorias sumamente restrictivas que han impuesto y han sido causa de la violación de los derechos de inmigrantes.

“Con la introducción de este principio en su Carta Magna, Ecuador se convirtió en el abanderado mundial de la libre movilidad humana, del derrumbe de las fronteras para todas las personas es decir, se convirtió en la vanguardia de un enfoque completamente nuevo en las políticas y la legislación migratoria que supone que ninguna persona puede ser considerada ilegal en razón de su condición migratoria. Sin duda, un enfoque completamente integrador que, en el tiempo, puede eliminar la diferencia discriminatoria entre nacionales y extranjeros” (Lizarazo, 2016).

El progresismo y avances legislativos en la Constitución ecuatoriana pueden ser un modelo para el resto del mundo para mitigar la asimetría en la que se encuentran los inmigrantes y conseguir reciprocidad en el trato a los mismos donde quiera que se encuentren.

Por tanto, las innovaciones en la Constitución representan, a través de su política de puertas abiertas, sobre todo un llamado a la comunidad internacional para dejar atrás varios prejuicios que se han usado como fundamento para las políticas de cierre de fronteras que a su vez han desencadenado la violación sistemática de derechos fundamentales que los tratados internacionales reconocen.

3.1.2. Economía

Económicamente, la aplicación de la ciudadanía universal, supone que al reconocer al inmigrante como un ciudadano del mundo, pueda lograr que todos sus derechos sean reconocidos como los de los nacionales y el desarrollo de sus actividades económicas no sean objeto de discriminación alguna. Por tanto, al ofrecer facilidades para establecer distintas actividades en el país, éste podría volverse atractivo para la inversión extranjera.

“La Inversión Extranjera Directa (IED), es sin duda, un elemento fundamental que contribuye al crecimiento de la economía de un país. (...) puede brindar grandes beneficios como son la generación de empleo, suplir necesidades de financiación, aumentar la liquidez de un país, desarrollar nuevas industrias, transferir tecnología, reconocer buenas prácticas empresariales, entre otros” (Profitas, 2015).

Sin embargo, a pesar de que en palabras este hecho puede sonar factible, en la práctica continúa siendo algo difícil de conseguir puesto que Ecuador a nivel internacional es considerado uno de los países menos atractivos para la inversión extranjera (El Comercio, 2012). Más allá de que es un mercado pequeño, también su falta de seguridad jurídica, la variación en la normativa, nuevas políticas que han grabado con aranceles al sector productivo, entre otras, son razones por las que Ecuador no ha sido un polo de atracción para inversionistas.

Para que pueda aprovechar esta oportunidad, es necesario que mejore sus condiciones en cuanto a seguridad jurídica estable, normas claras, incentivos y facilidades al desarrollo de negocios e inversión.

Por otro lado, el atractivo de Ecuador como destino turístico puede significar otra oportunidad económica, la misma que se intensifica con el principio de ciudadanía universal por cuanto implica una política de puertas abiertas.

Gracias a la apropiada aplicación de políticas turísticas además de la campaña “All you need is Ecuador”, se consiguió posicionar el turismo como tercera fuente de ingresos con

“(…) alrededor de USD 120 millones como ingresos de divisas por concepto de turismo. Esta situación fue percibida desde el tercer trimestre de 2014, período en el que el país logró un ingreso neto de USD 322,1 millones en la balanza turística” (Abordo, 2015).

3.2. Amenazas

3.2.1. *Inseguridad Ciudadana*

Al presentar una política de puertas abiertas aplicando cabalmente el principio de ciudadanía universal, el país puede verse amenazado por la inseguridad. El libre ingreso de inmigrantes podría constituir la filtración de delincuentes al territorio como ya ha sucedido con anterioridad.

Con la política actual encaminada a promover el turismo, los extranjeros pueden ingresar a Ecuador sin necesidad de visa, excepto por algunas nacionalidades en específico; sin embargo, lo que se ha desatado a la vez es que se dé refugio por ejemplo, a miles de campesinos que huyen del conflicto armado colombiano entre los que se mezclan individuos que escudándose en su calidad de refugiados llegan a delinquir al país, elevando de esa manera los índices de criminalidad e implantando incluso modalidades delictivas que no eran muy comunes, como es el caso del sicariato y secuestro express (Borja R. , 2014).

“Entre los delitos más comunes cometidos exclusivamente por colombianos constan: estafa, asalto a personas, robo de motos, asesinatos, homicidios, tenencia ilegal de armas, asociación ilícita, y hasta delitos energéticos, estos últimos en crecimiento” (AGN, 2010).

Si bien es cierto, no se puede estigmatizar la llegada de extranjeros, la política de puertas abiertas reforzada por el principio de ciudadanía universal podría favorecer aún más que se filtren personas y elementos que aporten negativamente a la paz y tranquilidad de la ciudadanía. Según la Policía Judicial, pese a que el porcentaje de detenidos extranjeros cada año es pequeño, su presencia sí implica un factor determinante para acrecentar la delincuencia en el país (AGN, 2010).

3.2.2. *Narcotráfico*

Puesto que Ecuador se encuentra entre dos de los más grandes países productores de cocaína del mundo, éste se ha convertido en un centro importante para la circulación de narcóticos ilegales. Drogas como heroína y cocaína provenientes de Perú y Colombia, se trafican a través de rutas marítimas y fronteras poco o nada vigiladas, permitiendo su distribución hacia Europa y Estados Unidos. A pesar de que la producción de droga en Ecuador no es grande, el país sí constituye un elemento importante para el tránsito de químicos que se utilizan en la elaboración de narcóticos ilegales, por ello, se ha visto también vulnerable frente al crimen organizado ya que sus fronteras son fácilmente permeables y posee además instituciones públicas débiles y corrupción (El Comercio, 2016).

“A pesar del hecho de que la autoridad portuaria, Contecon, emplea medidas de seguridad relativamente robustas en sus instalaciones, solo el 20% de las exportaciones en contenedores son inspeccionadas. Mientras tanto, los traficantes siguen pasando líquidos químicos (incluyendo éter) de Ecuador a Colombia y Perú para el procesamiento de Cocaína” (El Comercio, 2016).

La política de puertas abiertas acentuada por el principio de ciudadanía universal, acarrea una problemática fuerte e impedir la filtración de personas vinculadas al narcotráfico

requiere que el país establezca medidas de control y requisitos mucho más estrictos para comprobar las intenciones y antecedentes de quienes deseen entrar a su territorio.

No obstante, esto es complicado ya que dichos mecanismos más estrictos suponen que exista una contradicción con el principio de ciudadanía universal como tal.

3.2.3. *Trata de personas*

La necesidad de mejores recursos, especialmente económicos, provoca que tanto nacionales como extranjeros sean vulnerables a caer en redes de tráfico de personas.

Ecuador se ha convertido en un país no solo de llegada sino también “exportador de personas”. En general, se reportan alrededor de 6000 casos de trata cada año pero dado que las víctimas se encuentran en constante movimiento y no poseen un lugar fijo de residencia es difícil precisar un número real, sin embargo, se puede asumir es mucho mayor al expuesto (Asanza, 2013).

A Ecuador llegan mujeres y niñas de distintas nacionalidades, entre ellas: colombianas, venezolanas, dominicanas, peruanas, cubanas y haitianas quienes son víctimas de la explotación principalmente sexual, además de mendicidad forzada y servidumbre doméstica (Vivero, 2016).

Los traficantes usan Ecuador como ruta de tránsito por el escaso control en sus fronteras, permitiendo así que el tráfico de personas se establezca a nivel nacional e internacional. El hecho de que al país pueda ingresar cualquier persona sin importar su nacionalidad implica

“un arma de doble filo puesto que no se sabe ni se tienen datos en concreto de quienes son los cabecillas y patronos de estas redes que trabajan a la sombra de los esfuerzos emprendidos por las distintas instituciones encargadas de procurar y prevenir este tipo de delitos en el país” (Asanza, 2013).

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

El desplazamiento de los seres humanos más allá de los límites fronterizos de sus países, se remonta a tiempos tan antiguos como la misma historia de la humanidad. Este desplazamiento constituye lo que conocemos como migración internacional, la misma que en los últimos tiempos ha tenido un incremento desmedido, motivado por distintas causas.

Situaciones como la distribución desigual de recursos, pobreza crítica, crisis económicas, brechas de ingreso y desempleo constituyen las causas económicas determinantes en la decisión de emigrar. La inestabilidad política, conflictos armados, deterioro de la democracia, terrorismo y violencia, crean inseguridad generalizada en la población que la percibe como alerta para huir de todo tipo de amenaza a su integridad, siendo estas circunstancias parte de las causas políticas y socio culturales. Pero además de estos factores, existen también causas ambientales, en las que la razón de salida se debe a catástrofes naturales que dejan a su paso daños irreparables, convirtiendo a las personas en “desplazados ambientales”.

Los beneficios de la inmigración en países receptores se evidencian principalmente en que los migrantes asumen generalmente los trabajos que los ciudadanos nativos no desean o aquellos en los que sus habilidades son requeridas porque el país de acogida carece de ellas, esto implica una ventaja económica por cuanto la mano de obra resulta más barata y los bienes de consumo que éstos elaboran se producen a menor costo generando mayores ganancias.

Los migrantes establecidos legalmente en el país y la fuerza laboral joven, igualmente implican beneficios ya que se convierten en contribuyentes mediante el pago de impuestos y aportes para el pago de pensiones a los nativos retirados.

Por otro lado, la inmigración es considerada un problema en el país receptor por 4 motivos principales: primero, el incremento del desempleo, ya que en la competencia por conseguir un empleo muchas veces los nativos resultan desplazados; segundo, la reducción de salarios,

en cuanto los migrantes aceptan condiciones laborales inferiores a los trabajadores nativos, viéndose estos últimos forzados a hacerlo también; tercero, la reducción de la calidad de seguridad social, porque los migrantes demandan servicios básicos como salud, educación, etc., reduciendo con ello su calidad e incrementando sus costos. De igual manera, cuando los inmigrantes no logran adherirse a un trabajo y no tienen medios para subsistir, pasan a depender del servicio social constituyendo una carga para el Estado; y cuarto, la diferencia cultural, ya que es percibida como amenaza a la seguridad y estabilidad política y social.

Basados en que la inmigración representa amenazas a su seguridad, varios países han mostrado su evasiva adoptando políticas más restrictivas para impedir la entrada de inmigrantes a sus territorios. Estas posturas han sido causa de críticas por parte de la comunidad internacional, por considerarse discriminatorias y vulnerar los derechos fundamentales de los migrantes.

Por tanto, la ciudadanía universal se presenta como una potencial oposición a toda práctica de cierre de fronteras, discriminación y violación de los derechos de los seres humanos en condición migratoria. Plantea así, considerar a las personas como parte integrante de una única comunidad global, es decir, ciudadanos del mundo, rechazando y dejando atrás a su vez el concepto de ciudadanía tradicionalmente excluyente.

En ese sentido, la ciudadanía universal se define como el pertenecer todos los seres humanos a una sola clase de ciudadanía, que no haga distinciones excluyentes en cuanto al lugar de origen, de manera que las personas puedan moverse libremente sin restricciones ni exigencias de permisos de entrada o salida; siendo todos parte de un Estado Global donde adquieren los mismos derechos y deberes, integrándose en la sociedad y eliminando su condición de extranjeros.

Ecuador, en su Constitución del 2008, incorpora los principios de ciudadanía universal, libre movilidad y la progresiva eliminación de la condición de extranjero en búsqueda de la garantía universal de los derechos humanos y la reciprocidad en el trato de los migrantes ecuatorianos en el exterior, además de la construcción de una ciudadanía latinoamericana y caribeña.

A pesar de los avances en el texto Constitucional en cuanto a movilidad humana, coherentes con el principio de ciudadanía universal; en la realidad se mantienen prácticas que violentan el cumplimiento de estos preceptos. La principal razón es que dentro del marco jurídico se mantienen en vigencia leyes como las de Migración y Extranjería que impiden la aplicación efectiva de dichos principios al contradecirla con sus procedimientos.

Las principales violaciones y contradicciones se reflejan en que estas leyes continúan catalogando a las personas de otro origen como “extranjeros” cuando la Constitución promulga la eliminación de esta condición, además establecen requisitos que representan obstáculos para la entrada y salida de las personas de otra nacionalidad, lo cual es discriminatorio y no concuerda con el principio de ciudadanía universal que busca eliminar las barreras al libre tránsito de los ciudadanos.

Requisitos como el Certificado de Antecedentes Judiciales, cartas de invitación, exigencia de visas, impedimento de entrada a personas con enfermedades, detención arbitraria, incumplimiento del debido proceso y principio de *non refoulement*, contradicen claramente los preceptos de la Constitución.

A pesar de la supremacía de la Carta Magna, se continúa legislando acorde a las leyes mencionadas, por lo que es necesario trabajar en la nueva Ley de Movilidad Humana, para que sea coherente con lo estipulado en la Constitución y se pueda aplicar el principio de ciudadanía universal respetando y garantizando los derechos de los migrantes.

De aplicarse cabalmente el principio de ciudadanía universal, Ecuador podría posicionarse como un referente mundial que invite a la comunidad internacional a abandonar la discriminación, racismo y xenofobia como patrones de relación humana para mitigar la asimetría en la que se encuentran los migrantes en los países de acogida. Además, podría constituir un atractivo para la inversión extranjera. Lo que mejoraría enormemente su economía, sin embargo, para ello es importante que primero mejore sus condiciones en cuanto a seguridad jurídica estable, normas claras, incentivos y facilidades al desarrollo de negocios e inversión. Adicionalmente, la política de puertas abiertas incrementaría también su atractivo turístico, generando mayores ingresos por este rubro.

Por otro lado, existen también amenazas para el país. Modalidades delictivas como el sicariato y secuestro express por ejemplo, son hoy en día más comunes. Si bien es cierto, no se puede estigmatizar la llegada de extranjeros, la política de puertas abiertas reforzada por el principio de ciudadanía universal podría favorecer que se filtren elementos que aporten negativamente a la paz y tranquilidad de la ciudadanía.

Puesto que Ecuador se encuentra entre dos de los más grandes países productores de cocaína, éste se ha convertido en un centro importante para la circulación de narcóticos ilegales. Pero el narcotráfico no es la única amenaza; la necesidad de mejores recursos, especialmente económicos, permite que las personas sean vulnerables a caer en redes de tráfico de personas, las mismas que usan Ecuador como ruta de tránsito por el escaso control en sus fronteras, permitiendo así que el tráfico de seres humanos se establezca no solo a nivel nacional sino también internacional.

Impedir la filtración de personas vinculadas al narcotráfico, trata de personas y terrorismo requiere que el país establezca medidas de control y requisitos mucho más estrictos para comprobar las intenciones y antecedentes de quienes deseen entrar a su territorio, no obstante, dichos mecanismos suponen que exista una contradicción con el principio de ciudadanía universal como tal.

Con lo expuesto hasta el momento, la Constitución ecuatoriana parece ser un referente en el reconocimiento de principios y derechos humanos. Sin embargo, en la coyuntura actual existen varias incongruencias en relación a la garantía y el real ejercicio de los mismos.

Es importante reflexionar finalmente que Ecuador es uno de los países que ha criticado el trato que reciben los migrantes en otros Estados alrededor del mundo, de modo que es incoherente que pretenda que el trato de sus connacionales sea justo y recíproco, si en su legislación se mantienen cuerpos legales que contradicen los principios y preceptos contemplados en la Constitución como la ciudadanía universal y libre movilidad humana.

Por lo tanto, la implementación de la ciudadanía universal en Ecuador a pesar de ser un avance en lo que respecta a movilidad humana y garantía de derechos fundamentales,

continúa siendo solamente una utopía que luce muy bien en el papel, pero que en la realidad refleja lo contrario a lo que promulga.

4.2. Recomendaciones

Dado que la migración internacional se ha incrementado abismalmente en los últimos tiempos, resulta necesario a nivel nacional como internacional, trabajar en políticas que garanticen el bienestar de las personas a través de una mejor calidad de vida y garantía del ejercicio pleno de sus derechos para que en primera instancia no se vean obligados a abandonar sus países de origen en búsqueda de mejores oportunidades.

Por otro lado, la comunidad internacional debe adquirir el compromiso de abandonar prejuicios y percepciones negativas sobre la migración, de manera que sus políticas sean menos restrictivas y discriminatorias para que los migrantes puedan ejercer su derecho a la libre movilidad y todos los demás consagrados por instrumentos internacionales.

Respecto al caso ecuatoriano, para que se eliminen todas las contradicciones presentes entre la teoría y práctica, se recomienda ajustar la normativa secundaria, es decir, las leyes de Migración y Extranjería, de acuerdo a los principios promulgados en la Constitución y demás instrumentos y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Ecuador. De esta manera, se podrá concatenar las normas de menor jerarquía con la norma suprema, para que no haya contradicción entre las mismas y lo que una permita no lo prohíba la otra.

Es necesario que los funcionarios competentes emitan las interpretaciones necesarias para llevar a cabo las disposiciones de la Constitución y que con ello derogue las leyes que son inconstitucionales para que no continúen siendo aplicadas.

Además, es fundamental que la Asamblea Nacional continúe con el análisis y debate del Proyecto de Ley de Movilidad Humana para estructurar un marco jurídico eficiente para la garantía, cumplimiento y protección de los derechos fundamentales de los migrantes.

Adicionalmente, es primordial hacer un trabajo de concientización con la población ya que ha existido una tendencia a estigmatizar a los extranjeros que residen en el país como los

causantes de la inseguridad ciudadana, narcotráfico y trata de personas. Argumentos discriminatorios, xenófobos y conservadores con los que también han sido catalogados los emigrantes ecuatorianos. En esto es también importante el papel de los medios de comunicación, como canales para la promoción y difusión de los derechos humanos y de la importancia de la inclusión de las personas de otro origen en la sociedad.

Finalmente, el Estado debe procurar implementar mecanismos de control respecto al cumplimiento y respeto de los derechos humanos de los migrantes para su real ejercicio, de manera que se evite cualquier denuncia por violaciones de derechos que marquen la imagen del país a nivel internacional. Esto deberá ir de la mano con capacitaciones a los funcionarios encargados sobre la normativa vigente, derechos humanos y movilidad humana para evitar abusos por parte de los mismos y mejorar la atención hacia los migrantes.

Bibliografía

- Abordo. (2015). *El turismo es un gran motor de la economía de Ecuador*. Obtenido de <http://www.abordo.com.ec/www/noticias/311-el-turismo-es-un-gran-motor-de-la-econom%C3%ADa-de-ecuador.html>
- AGN. (26 de Julio de 2010). De 1300 extranjeros detenidos por delinquir, 800 son colombianos. *El Mercurio*.
- Aguilar, R. (7 de Julio de 2016). *Cuatro Pelagatos*. Obtenido de El correísmo violó 18 derechos humanos en 36 horas: <http://4pelagatos.com/2016/07/07/el-correismo-violo-18-derechos-humanos-en-36-horas/>
- Albo, A., & Ordaz, J. (2011). *Los efectos económicos de la Migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos*. México D.F.: BBVA Research Mexico.
- Asamblea Constituyente. (2007). *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*. Obtenido de http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/reglamento_funcionamiento-asamblea-constituyente.pdf
- Asanza, L. (2013). *Promesas y amenazas de la ciudadanía universal, a partir del caso del Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Balda, S. (2008). *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 - 2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Quito: FLACSO, ECUADOR.
- Banco Mundial. (2016). *Remesas de trabajadores y compensación de empleados, recibidas (% del PIB)*. Obtenido de [bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS/countries/EC?display=graph](http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS/countries/EC?display=graph)
- Bolpress. (15 de Septiembre de 2013). *Hay más de 232 millones de migrantes en el mundo*. Obtenido de Bolpress: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013091505>
- Borja, R. (2014). *La no aplicación del principio de ciudadanía universal propugnado por la Constitución del Ecuador por vulnerar la Ley de Migración*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

- Borja, R. F. (2014). *La no aplicación del principio de ciudadanía universal propugnado por la Constitución del Ecuador por vulnerar la Ley de Migración*. Quito.
- Cabanellas de Torres, G. (2007). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: 1 Heliasta.
- Consejo Nacional de Población. (s.f.). *Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino*. México.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Dávalos, M. D. (2008). ¿Existe la ciudadanía universal? Análisis de las ideas del cosmopolitismo plasmadas en la Constitución ecuatoriana de 2008. En R. Ávila, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. (págs. 73 - 108). Quito: V&M Gráficas.
- Dávalos, P. (s.f.). *Movimiento indígena ecuatoriano: La constitución de un actor político*. Quito.
- Díaz, M. E. (s.f.). *Participación de la Defensoría Pública en procesos de Deportación*. Quito.
- El Comercio. (3 de Mayo de 2012). Ecuador penúltimo de América del Sur en recibir inversión extranjera. *El Comercio*.
- El Comercio. (9 de Marzo de 2016). Carteles de Sinaloa, del Golfo y los Zetas extienden sus rutas de droga por Ecuador, según Departamento de Estado de EE.UU. *Diario El Comercio*.
- El Universo. (16 de Septiembre de 2005). Las olas migratorias del Ecuador. *Diario El Universo*.
- Gisbert, R. (30 de Mayo de 2013). *La crisis económica de los Años 70 explicada fácil*. Obtenido de <http://sihistoria.blogspot.com/2013/05/la-crisis-economica-de-los-anos-70.html>
- Hartman, D. (s.f.). *Las desventajas de la inmigración en los EE.UU.* Obtenido de eHow en Español: http://www.ehowenespanol.com/desventajas-inmigracion-eeuu-lista_54412/

- Holloway, K. (2016). *¿Será posible que una política de inmigración abierta incite al crimen organizado?* Obtenido de Embajada del Ecuador. Estados Unidos:
<http://www.ecuador.org/blog/?p=2357>
- Jiménez, R. (2010). Un grito por la ciudadanía universal. Migración y nuevas formas de ciudadanía en el siglo XXI. *ALAI*, 2-4.
- Kane, T., & Johnson, K. (8 de Abril de 2011). *El verdadero problema de la inmigración... y su verdadera solución*. Obtenido de Libertad.org: <http://libertad.org/el-verdadero-problema-de-la-inmigracion-y-su-verdadera-solucion/4026>
- Kant, E. (2003). *La paz perpetua*. Buenos Aires: Biblioteca virtual universal. Obtenido de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>
- La línea de fuego. (12 de Julio de 2016). *Pronunciamiento en contra de deportaciones arbitrarias a migrantes cubanos en Ecuador*. Obtenido de [Lalineadefuego.info](https://lalineadefuego.info/2016/07/12/pronunciamiento-en-contra-de-deportaciones-arbitrarias-a-migrantes-cubanos-en-ecuador/):
<https://lalineadefuego.info/2016/07/12/pronunciamiento-en-contra-de-deportaciones-arbitrarias-a-migrantes-cubanos-en-ecuador/>
- Latino News. (2012). *Los beneficios de la inmigración*. Obtenido de <http://www.latino-news.com/los-beneficios-de-la-inmigracion/>
- Lee, E. S. (1966). *A Theory of Migration* (Vol. III). JSTOR. Obtenido de <http://www.students.uni-mainz.de/jkissel/Skripte/Lee.pdf>
- Ley de Extranjería. (2004). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley de Migración. (2014). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Lizarazo, N. (21 de Marzo de 2016). *Fostering Global Citizenship*. Obtenido de <http://www.fostering-globalcitizenship.net/index.php/european-languages/spanish/422-ciudadania-universal-en-ecuador-la-distancia-entre-el-principio-y-la-practica>
- Luna, T. M. (2011). *La Movilidad Humana garantizada en la Constitución de la República del Ecuador, y su restricción debido a las políticas migratorias adoptadas por el Estado Ecuatoriano*. Loja: Universidad Nacional de Loja.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and Social Class*. Universidad de Michigan.

- Martínez, C. (24 de Febrero de 2014). *Ventajas y desventajas de la inmigración*. Obtenido de En Palestra: <http://enpalestra.blogspot.com/2013/10/ventajas-y-desventajas-de-la-inmigracion.html>
- Montenegro, A. (2014). *A través del espejo: El principio de ciudadanía universal en la Asamblea Constituyente 2007 - 2008*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales .
- Mota, M. (23 de Mayo de 2013). *Ciudadanía universal y libertad mundial de circulación y de instalación de las personas*. Obtenido de UNESCO: <http://www.unesco.org/>
- Najib, A.-W. (s.f.). *Las Migraciones Internacionales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- OCU. (5 de Enero de 2016). *Organización para una Ciudadanía Universal*. Obtenido de <http://www.o-c-u.org/es/nous-connaître/genese>
- OIM. (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra: Richard Perruchoud.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París.
- Paredes, L. (2011). *PROCESO DE CAMBIO POLÍTICO EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO: UN CONTRAPUNTO CON VENEZUELA*. Quito: Abya - Yala.
- Pensando el Territorio. (4 de Junio de 2013). *Desastres y catástrofes naturales: La causa de los desplazamientos y las migraciones del futuro*. Obtenido de Pensando el Territorio. Medio digital especializado en temas ambientales y territoriales.: <http://www.pensandoelterritorio.com/desastres-y-catastrofes-naturales-la-causa-de-los-desplazamientos-y-las-migraciones-del-futuro/>
- Profitas. (17 de Julio de 2015). *Inversión Extranjera Directa, Talón de Aquiles de Ecuador*. Obtenido de <http://www.profitas.com/blog/inversion-extranjera-directa-talon-de-aquiles-de-ecuador/>
- Ramírez, F., & Ramírez, J. (2005). *LA ESTAMPIDA MIGRATORIA ECUATORIANA. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito.

- Ramírez, J. (2014). *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Recursostic.educacion.es. (s.f.). *Evolución histórica y filosófica del concepto y condición de persona y de ciudadano*. Obtenido de <http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esoetica/quincena6/impresos/quincena6.pdf>
- Rivera, F., & Larreategui, P. (s.f.). *Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador*. FLACSO, ECUADOR.
- Rodríguez, G., & Navarro, J. (2013). *La implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008*. Bogotá: Fundación Universitaria Los Libertadores.
- Rojas, C. (29 de Mayo de 2014). Las 9 claves para entender la crisis de 1999 y la caída de Mahuad. *El Comercio*.
- San Pedro, P. (26 de Marzo de 2015). Siria: orígenes y causas del conflicto. *eldiario.es*.
- SENPLADES. (2007). *La Planificación Sectorial*. Obtenido de [senplades.gob.ec: http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/secretaria-nacional-del-migrante](http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/secretaria-nacional-del-migrante)
- Solimano, A., & Allendes, C. (2007). *Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Stokes, M. (10 de Octubre de 2014). El cambio climático provoca más desplazados que un conflicto armado. América Latina se enfrenta a un éxodo masivo de campesinos e indígenas. *El País*.
- UNFPA. (s.f.). *Fondo de Población de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://www.unfpa.org>.
- Universitat de Barcelona. (s.f.). *Las migraciones en Europa*. Recuperado el 27 de Febrero de 2016, de <http://www.ub.edu/medame/TEMA2-2.pdf>
- Velásquez, V. (2012). *Situación de las personas de otro origen nacional en Ecuador*. Quito: Defensoría del Pueblo Ecuador. Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza.

Vivero, M. (1 de Julio de 2016). Ecuador aún es país fuente, de tránsito y destino de trata, según Estados Unidos. *El Comercio*.

Walsh, K. (27 de Marzo de 2014). *10 Most Popular Countries For Immigration*. Obtenido de The Richest: <http://www.therichest.com/rich-list/most-popular/10-most-popular-countries-for-immigration/?view=all>

5. Anexos

5.1. Anexo 1: Ley de Migración



No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.



LEY DE MIGRACION

Codificación 8
Registro Oficial 563 de 12-abr.-2005
Ultima modificación: 10-feb.-2014
Estado: Vigente

H. CONGRESO NACIONAL

LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN

Resuelve:

EXPEDIR LA SIGUIENTE CODIFICACIÓN DE LA LEY DE MIGRACION

Capítulo I
Conceptos fundamentales

Art. 1.- Las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano.

Los preceptos relativos al control migratorio contenidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador serán aplicados en los casos específicos a que se refieren.

Capítulo II
Organización y competencia

Art. 2.- Corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio.

Art. 3.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por intermedio de la Comandancia General de la Policía Nacional podrá disponer el cerramiento de los puertos marítimos, aéreos y terrestres internacionales de la República y prohibir la entrada y salida de nacionales y extranjeros cuando las circunstancias de orden público y seguridad interna lo demanden.

Art. 4.- Para el cumplimiento del servicio de migración, la Comandancia General de Policía tendrá los siguientes deberes y atribuciones fundamentales:

- I.- Organizar y coordinar los servicios centrales y provinciales de migración en la República;
- II.- Establecer y modificar las formas migratorias para el desenvolvimiento de las actividades del servicio;
- III.- Prevenir y controlar la migración clandestina;
- IV.- Llevar el registro nacional del movimiento migratorio, realizar los cómputos estadísticos de entrada y salida clasificando a las personas nacionales según su domicilio en el país o en el exterior; y extranjeras inmigrantes o no inmigrantes según su categoría migratoria así como conceder certificaciones sobre estos datos en papel de seguridad numerado, valorado en cuatro dólares de los Estados Unidos de América;
- V.- Disponer el ordenamiento en escala nacional de los libros de registro de órdenes de exclusión o deportación de extranjeros, así como de las resoluciones judiciales que se establecieron para impedir que el afectado se ausente del país. La información relativa a estas medidas deberá contener datos precisos de filiación de la persona y el número de su documento de identidad;



- VI.- Realizar el empadronamiento o censo, registro y control de inmigrantes y no inmigrantes con excepción de los transeúntes y diplomáticos de conformidad con los numerales I, II, III y X del Art. 12 de la Ley de Extranjería, debiendo para el efecto extender una papeleta certificada y valorada en cuatro dólares de los Estados Unidos de América; y,
- VII.- Supervigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que gravan el movimiento migratorio.

Art. 5.- Los agentes de policía del Servicio de Migración tendrán las siguientes facultades discrecionales en el cumplimiento de los deberes fundamentales que establece esta Ley:

- I.- Inspeccionar las naves o vehículos de transporte local o internacional en que presuman la concurrencia de personas sujetas al control migratorio;
- II.- Interrogar a todo extranjero sujeto al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país;
- III.- Rechazar la admisión o salida de las personas que no se sujeten a las normas legales y reglamentarias;
- IV.- Impedir la salida de naves o vehículos de transporte internacional o no, mientras no se haya practicado la inspección migratoria;
- V.- Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial; y,
- VI.- Arrestar y poner a órdenes del juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obstaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o infringieren o pretendieren infringir las leyes, reglamentos u órdenes de autoridad de migración y pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad.

Capítulo III

Normas para el tránsito internacional en el Ecuador

Art. 6.- El tránsito internacional sólo podrá efectuarse a través de los puertos internacionales del país, dentro de los horarios reglamentarios establecidos y con la intervención de las autoridades y agentes de sanidad, policía y aduana; en el orden indicado.

Art. 7.- Con las excepciones establecidas, toda persona que solicite su admisión o autorización para salir del país, deberá llenar los siguientes requisitos:

- I.- Identificarse por medio de documentos conducentes y en su caso acreditar su calidad y categoría migratorias;
- II.- Satisfacer el examen de las autoridades de salud pública y exhibir el certificado internacional de vacuna antivariólica;
- III.- Llenar el formulario estadístico para el control migratorio; y,
- IV.- Satisfacer el examen de los agentes del Servicio de Migración de la Policía Nacional.

Art. 8.- Los agentes de policía del Servicio de Migración practicarán las inspecciones de admisión y de salida del territorio nacional para vigilar y cerciorarse que los agentes autorizados por el explotador de las empresas de transporte y las personas en tránsito internacional, se sujeten a las normas legales y reglamentarias de extranjería y migración.

Capítulo IV

Normas para la exclusión de extranjeros

Art. 9.- Excepto como está previsto en otras disposiciones legales, no serán elegibles para obtener visas y deberán ser excluidos al solicitar su admisión en el país, los extranjeros sujetos al fuero territorial que estuvieren comprendidos en las siguientes causas:

- I.- Que con anterioridad hubieran sido excluidos o deportados del país o hubieran sido objeto de similares medidas en otro país por motivos que no sean políticos;
- II.- Que carezcan de pasaporte cuya validez mínima sea de seis meses, expedido por autoridad competente del lugar de origen o domicilio, u otro certificado especial de viaje, reconocido por



convenios internacionales vigentes para el Ecuador; y de la respectiva visa vigente y expedida por un funcionario del servicio exterior ecuatoriano;

III.- Que sean menores de dieciocho años de edad, salvo que se encuentren acompañados de sus representantes legales o viajen con autorización expresa de éstos, autenticada ante un funcionario del servicio exterior ecuatoriano;

IV.- Que procuren o hayan procurado una visa u otro documento o traten de ingresar al país con fraude o con documentación impropia o irregular;

V.- Que tengan una visa emitida sin los requisitos legales o no reúnan las condiciones de la calidad o categoría migratorias al tiempo de solicitar su admisión;

VI.- Que en cualquier tiempo hayan aconsejado, asistido o cooperado para que un extranjero ingrese o pretenda ingresar ilegalmente al país;

VII.- Que padezcan de enfermedades calificadas como graves, crónicas y contagiosas, tales como la tuberculosis, lepra, tracoma y otras similares no sujetas a cuarentena.

Respecto a individuos atacados por enfermedades tales como peste bubónica, cólera, fiebres eruptivas y otras, se procederá con arreglo a las normas del Código de la Salud y el Código Sanitario Panamericano; y,

VIII.- Que sufran de psicosis aguda o crónica y los inválidos a quienes su lesión les impide el trabajo, excepto cuando cuenten con suficientes recursos económicos que asegure que no serán una carga para el Estado Ecuatoriano.

Art. 10.- Serán excluidos al solicitar su admisión en el país, especialmente los extranjeros que, habiendo sido admitidos en calidad de inmigrantes, estuvieren comprendidos en los siguientes casos:

I.- Que no se hubieren inscrito en el registro de extranjeros de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades;

II.- Que no hubieren obtenido la cédula de identidad ecuatoriana;

III.- Que se hubieren ausentado o ingresaren en calidad de no inmigrantes; y,

IV.- Que permanecieren en el exterior más de noventa días en cada año durante los dos primeros años de su admisión e inscripción o más de dieciocho meses consecutivos en cualquier tiempo o dieciocho meses o más con intermitencia durante cinco años.

Art. 11.- Serán excluidos al solicitar su admisión en el país, especialmente los extranjeros que, habiendo sido admitidos con anterioridad en calidad de no inmigrantes, estuvieren comprendidos en los siguientes casos:

I.- Que hubieren permanecido mayor tiempo que el autorizado en su admisión de acuerdo con su categoría migratoria, hayan o no sido objeto de sanción penal;

II.- Que hubieren cambiado de hecho su calidad o categoría migratorias; y,

III.- Con excepción de los transeúntes, los que no se hubieran inscrito en el registro de extranjeros de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades.

Art. 12.- No se aplicarán las normas de exclusión de los numerales II, III, VII y VIII del artículo nueve de esta Ley, a los extranjeros inmigrantes con domicilio político en el Ecuador, que retornen al país antes de que se cumplan los plazos establecidos en el numeral IV' del artículo diez de esta Ley, sin perjuicio de disponer la internación del afectado en el establecimiento que señalen las autoridades de salud pública.

Art. 13.- No regirá la causa de exclusión relativa a invalidez que inhabilita para el trabajo, para los extranjeros miembros de familia de un ecuatoriano o de un inmigrante con domicilio político en el país que se comprometa a proveer su cuidado y subsistencia.

Art. 14.- No se aplicará la causa de exclusión del numeral II del artículo nueve de esta Ley, a los extranjeros no inmigrantes transeúntes.



Art. 15.- Los agentes de policía del servicio de migración podrán admitir provisionalmente sin sujetarse a las normas de exclusión, a los extranjeros que soliciten asilo político territorial, con la obligación de mantenerlos con vigilancia en el puerto de entrada hasta que el Director del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores resuelva cada caso.

Art. 16.- Los extranjeros comprendidos en la causa de exclusión del numeral I del artículo nueve de esta Ley, sólo podrán ser admitidos en el país, previa resolución expresa del Consejo Consultivo de Política Migratoria, transmitida por el Departamento Consular a los funcionarios del servicio exterior ecuatoriano y al Servicio de Migración de la Policía Nacional.

Art. 17.- Cuando el agente de policía del servicio de migración compruebe, con ocasión de practicar la inspección de admisión, que un extranjero sujeto al fuero territorial está comprendido en alguna de las causas de exclusión, procederá a rechazarlo, obligándolo a que abandone el territorio nacional con destino al país de origen o de procedencia inmediata, entregándolo a la custodia y vigilancia de las autoridades competentes del país convecino, o de los agentes autorizados por el explotador de la respectiva empresa que lo condujo al país. La resolución que adopte el agente de policía del servicio de migración relativa a la exclusión de un extranjero no será susceptible de revisión administrativa, sin perjuicio de la opción del extranjero para ser admitido provisionalmente y someterse a la acción de deportación en la forma prevista en esta Ley.

Art. 18.- Los agentes de policía del servicio de migración podrán permitir el abandono voluntario del país que soliciten los extranjeros comprendidos en los numerales II, III y V del artículo nueve de la ley, en la forma prevista en el artículo anterior, en cuyo caso no se registrará su exclusión para los efectos contemplados en el numeral I del artículo nueve de esta Ley.

Capítulo V

Normas para la deportación de extranjeros

Art. 19.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por conducto del Servicio de Migración de la Policía Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos:

- I.- Quien hubiere ingresado al país sin sujetarse a la inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios;
- II.- Con las excepciones previstas en otras disposiciones legales, quien hubiera sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estuviere comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión de esta Ley;
- III.- Quien hubiera sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto; y,
- IV.- Los delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial.

Art. 20.- Los agentes de policía del Servicio de Migración que tuvieren conocimiento de alguno de los hechos constitutivos de las causas de deportación, podrán realizar el arresto del extranjero imputado y, en tal caso, lo pondrán inmediatamente a órdenes de la jueza o juez de contravenciones de la provincia en que se efectuó la detención, para que inicie la respectiva acción, en la que no se admitirá fianza carcelaria.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 21.- Todos los juzgados y tribunales que ejerzan jurisdicción penal en la República, a través de sus actuarios, deberán notificar a la jueza o juez de contravenciones de la respectiva provincia, todas las sentencias condenatorias que se dicten contra extranjeros, una vez que se ejecutorien.



Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 22.- Los directores de los centros de rehabilitación social del Estado tendrán la obligación de poner a órdenes de la jueza o juez de contravenciones de la respectiva provincia a los extranjeros condenados por delitos, una vez que hayan cumplido la pena u obtenido el indulto, antes de proceder a su excarcelación.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 23.- El Intendente General de Policía a quien le compete el ejercicio de la acción de deportación de extranjeros, iniciará el procedimiento de oficio; en base del informe expreso del agente de policía del servicio de migración; de la respectiva notificación del Fiscal, Juez o Tribunal; del Director del Centro de Rehabilitación Social o del Director General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Art. 24.- Si el extranjero sujeto a la acción de deportación está detenido, la jueza o juez de contravenciones previo al inicio del procedimiento, solicitará al juez o jueza de garantías penales la adopción de las medidas cautelares y de protección aplicables en el Código Orgánico Integral Penal.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero del 2014 .

Art. 25.- La jueza o juez de contravenciones actuante, dispondrá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la iniciación de la acción de deportación, que concurren a su presencia, el representante del Ministerio Público designado, el extranjero y su defensor de oficio, si no tuviere un defensor particular, en la fecha y hora que fijará en la respectiva citación que no podrá exceder del plazo de veinticuatro horas adicionales, para llevar a efecto la audiencia en que se resolverá la deportación.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 26.- En la audiencia se exhibirán los documentos, evidencias y demás pruebas atinentes a las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamente la acción; y la declaración y alegatos del extranjero que se opongan a la misma. La jueza o juez de contravenciones expedirá su resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la realización de la preditada audiencia, ordenando o negando la deportación.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 27.- El Secretario de la jueza o juez de contravenciones, hará constar en un acta todo el relato del desenvolvimiento de la audiencia que, suscrita por el Intendente y el Secretario actuantes, será anexada al respectivo expediente.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Art. 28.- La resolución de la jueza o juez de contravenciones que niega la deportación, deberá ser obligatoriamente elevada en consulta administrativa al Ministro de Gobierno, dentro de los tres días siguientes a la fecha de su emisión, adjuntándose el expediente del caso.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de



Marzo del 2009 .

Art. 29.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades podrá confirmar o revocar la resolución elevada en consulta dentro de los cinco días siguientes al de recepción del expediente, decidiendo fundamentadamente en mérito de lo actuado.

En caso de confirmarse la resolución que niegue la deportación, será dispuesta la inmediata libertad del extranjero detenido, quien podrá ejercer a plenitud sus derechos y la acción de daños y perjuicios a que hubiere lugar.

En caso de revocarse la resolución que niegue la deportación, será emitida la orden de deportación del extranjero en la forma que establece esta Ley.

En ambos casos se devolverá el expediente junto con la respectiva resolución, al Intendente General de Policía actuante, para la ejecución de la resolución ministerial.

Art. 30.- La resolución que disponga la orden de deportación, será susceptible de impugnación ante el órgano competente de la Función Judicial.

Ejecutoriada la resolución, será ejecutada por los agentes de policía en la forma, condiciones y plazo establecidos.

Art. 31.- Cuando la orden de deportación no pueda efectuarse por tratarse de un apátrida, por falta de documentos de identidad u otra causa justificada, la jueza o juez de contravenciones actuante, lo pondrá a disposición de la o el juez de garantías penales para que sustituya la prisión preventiva por algunas de las medidas cautelares y de protección establecidas en el Código Orgánico Integral Penal, mientras se logre la ejecución de la orden de deportación. Transcurrido el plazo de tres años sin que se ejecute la orden de deportación se regularizará su permanencia en el país.

Nota: Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de Marzo del 2009 .

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero del 2014 .

Art. 32.- Los arraigos decretados por los juzgados o tribunales de la República, no impedirán que se ejecuten las órdenes de deportación previa decisión del Consejo Consultivo de Política Migratoria.

Art. 33.- Todo extranjero sujeto al fuero territorial bajo cuya protección o compañía se encuentre el afectado por una orden de exclusión o deportación, podrá ser obligado a abandonar el territorio nacional en la misma forma y condición que su protegido o acompañante, siempre que también se encuentre en situación irregular.

Concordancias:

CODIGO DEL TRABAJO, Art. 589

Art. 34.- Las órdenes de exclusión o deportación y las medidas de seguridad que se adopten para su ejecución, son de orden público para todos los efectos legales.

Art. 35.- Todo extranjero afectado por una orden de exclusión o deportación será trasladado al país del que provino con anterioridad a su ingreso; al país donde se embarcó con destino al Ecuador, al país de origen; al país donde estuvo domiciliado con anterioridad a su ingreso o al país que lo acepte.

Art. 36.- Cuando un extranjero hubiere sido excluido o deportado del Ecuador, el Servicio de Migración de la Policía Nacional distribuirá su filiación y demás datos de identificación, a todas sus



dependencias en la República y al Departamento de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su conocimiento y difusión a todas las misiones diplomáticas y consulares del servicio exterior ecuatoriano, a fin de impedir la concesión de visas y su admisión en el país.

Capítulo VI Delitos, contravenciones y penas

Art. 37.-

Nota: Artículo derogado por disposición derogatoria décimo séptima de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero del 2014 .

Art. 38.-

Nota: Artículo derogado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de Abril del 2010 .

Capítulo VII Disposición económica

Art. 39.- Para el cumplimiento de las funciones inherentes al Servicio de Migración; la Policía Nacional contará además con los siguientes recursos:

I.- Los derechos provenientes de las inspecciones migratorias con oportunidad; de las visitas de admisión y de salida de naves de transporte internacional regulares o no, fuera de horas reglamentarias, que se cobrarán a razón de quince dólares de los Estados Unidos de América en cada caso, a cargo de los agentes autorizados por el explotador, con excepción de los vehículos destinados al transporte en las zonas fronterizas nacionales colindantes con las limitrofes extranjeras cuyo tráfico entre estas zonas no será gravado.

II.- Los derechos provenientes de los permisos de salida que se cobrarán en especies valoradas denominadas tarjetas de control migratorio con numeración sucesiva, a razón de cuatro dólares de los Estados Unidos de América, a cargo de toda persona nacional o extranjera no inmigrante o inmigrante con domicilio político en el país, que solicite autorización para abandonar el territorio nacional; exceptúanse expresamente a los extranjeros no inmigrantes transeúntes; y en especial a todas las personas con domicilio civil en las poblaciones nacionales colindantes con las fronteras extranjeras, cuyo tráfico no será gravado.

Nota: Numeral declarado inconstitucional de fondo por Resolución del Tribunal Constitucional No. 28, publicada en Registro Oficial Suplemento 242 de 29 de Diciembre del 2007 .

III.- La totalidad de las recaudaciones por distintos conceptos y derechos que se autoriza cobrar en el control migratorio, se realizarán mediante comprobantes que determinen claramente el tributo de que se trata y la cuenta en la que se debe depositar.

IV.- Los valores se depositarán en la cuenta especial "Servicio de Migración" abierta en el Banco Central del Ecuador, la misma que se movilizará en base del distributivo anual presupuestario que mediante acuerdo firmado por los ministros de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades y de Economía y Finanzas, se expedirá con vigencia a partir del 1o. de enero de cada ejercicio.

V.- El trámite de pago con cargo a la cuenta especial "Servicio de Migración" se realizará por órdenes del Comandante General de la Policía Nacional una vez que por acuerdo de transferencia se hayan acreditado los valores pertinentes a la cuenta del pagador del servicio.

Capítulo VIII Derogatorias

Deróganse todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opusieron a la vigencia de esta



Ley, especialmente el Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1934, publicado en el Registro Oficial No. 65 de 20 de noviembre de 1934 ; Decreto Ejecutivo No. 268-bis de 10 de junio de 1935, publicado en el Registro Oficial No. 241 de 24 de junio de 1935 ; Decreto Supremo No. 468-bis de 12 de diciembre de 1936, publicado en el Registro Oficial No. 366 de 16 de diciembre de 1936 ; Decreto Supremo No. 79 de 11 de diciembre de 1937, publicado en el Registro Oficial No. 46 de 18 de diciembre de 1937 ; Decreto Supremo No. 32 de 16 de diciembre de 1937; Decreto Supremo No. 13 de 12 de marzo de 1938, publicado en el Registro Oficial No. 126 de 28 de marzo de 1938 ; Decreto Supremo No. 5 de 3 de febrero de 1939; Decreto Ejecutivo No. 341 de 12 de julio de 1944, publicado en el Registro Oficial No. 37 de 14 de julio de 1944 ; Acuerdo Ministerial No. 195 de 12 de julio de 1944, publicado en el Registro Oficial No. 41 de 19 de julio de 1944 ; Decreto Ejecutivo No. 601 de 1 de agosto de 1944, publicado en el Registro Oficial No. 55 de 5 de agosto de 1944 ; Acuerdo Ministerial No. 279 de 9 de agosto de 1944, publicado en el Registro Oficial No. 98 de 27 de septiembre de 1944 ; Decreto Legislativo de 5 de noviembre de 1949, publicado en el Registro Oficial No. 391 de 19 de diciembre de 1949 ; Decreto Ejecutivo No. 293 de 17 de febrero de 1950, publicado en el Registro Oficial No. 493 de 19 de abril de 1950 ; Acuerdo Ministerial No. 026 de 14 de agosto de 1950; Acuerdo Ministerial No. 12 de 20 de enero de 1957, publicado en el Registro Oficial No. 160 de 14 de marzo de 1957 ; Decreto Ejecutivo No. 315-d de 28 de febrero de 1957, publicado en el Registro Oficial No. 180 de 6 de abril de 1957 ; Decreto Ejecutivo No. 1549 de 16 de septiembre de 1957, publicado en el Registro Oficial No. 317 de 19 de septiembre de 1957 ; los literales c. y e. del artículo 22 de la Ley de Régimen Administrativo codificada el 2 de septiembre de 1969 y editada por la Comisión Legislativa; Decreto Ejecutivo No. 1454 de 26 de julio de 1960, publicado en el Registro Oficial No. 1187 de 2 de agosto de 1960 ; Decreto Ejecutivo No. 888 de 8 de agosto de 1967, publicado en el Registro Oficial No. 186 de 8 de agosto de 1967 y vuelta a publicar en el Registro Oficial No. 235 de 19 de octubre de 1967 ; Acuerdo Ministerial No. 029 de 4 de marzo de 1970, publicado en el Registro Oficial No. 387 de 10 de marzo de 1970 ; Acuerdo Ministerial No. 189 de 22 de diciembre de 1970, publicado en el Registro Oficial No. 137 de 8 de enero de 1971 ; Decretos Supremos Nos. 248 y 249 de 11 de febrero de 1971; Acuerdo Ministerial No. 082 de 10 de marzo de 1971; el artículo 3, el numeral 2 del literal a. del artículo 4, los literales a. y e. del artículo 5, el artículo 12 y la Disposición Transitoria del Acuerdo Ministerial No. 086 del 15 de marzo de 1971, publicado en el Registro Oficial No. 211 de 27 de abril de 1971 ; Decreto Supremo No. 497 de 29 de marzo de 1971, publicado en el Registro Oficial No. 193 de 31 de marzo de 1971 ; Decreto Supremo No. 1362-E de 3 de septiembre de 1971, publicado en el Registro Oficial No. 308 de 13 de septiembre de 1971 .

Disposiciones Transitorias

Primera.- Se exonera a los ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad haitiana que se encuentran en el territorio ecuatoriano, de todas las multas y otros pagos o gravámenes pendientes, que se generaron con base en el derogado Art. 38 de la Ley de Migración, siempre que hayan ingresado al Ecuador hasta al 31 de enero de 2010.

Nota: Disposición dada por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de Abril del 2010 .

Segunda.- Los pagos ya realizados por concepto de visa y multas, por las y los ciudadanos haitianos que se encuentran en situación de irregularidad y en trámite de regularización y que hayan ingresado al país hasta el 31 de enero de 2010, deberán ser reembolsados a estos, con la presentación de una solicitud acompañada por los respectivos comprobantes de pago.

Nota: Disposición dada por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de Abril del 2010 .

Tercera.- Se reconoce el derecho al proceso de reunificación familiar de las y los ciudadanos haitianos, para la o el cónyuge, las personas en unión de hecho, los hijos menores de dieciocho años y, de ser este el caso, a los parientes menores de dieciocho años, huérfanos de padre y madre, hasta el tercer grado de consanguinidad de acuerdo a la legislación ecuatoriana vigente y, se



sustentará con documentación certificada por autoridad competente.

Nota: Disposición dada por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de Abril del 2010 .

Artículo Final.- La presente Ley entró en vigencia luego de transcurridos sesenta días de la fecha de su publicación en el Registro Oficial No. 382 del 30 de diciembre de 1971 , y sus reformas desde las fechas de sus respectivas publicaciones.

FUENTES DEL PRESENTE PROYECTO DE CÓDIFICACIÓN DE LA LEY DE MIGRACIÓN

1. Constitución Política de la República (1998).
2. Decreto Supremo No. 188, promulgado en el Registro Oficial No. 158 de fecha 8 de febrero de 1971.
3. Decreto Supremo No. 1899, promulgado en el Registro Oficial 382 de fecha 30 de diciembre de 1971.
4. Decreto No. 2837, promulgado en el Registro Oficial No. 720 de fecha 28 de noviembre de 1978.
5. Decreto Ley No. 178, promulgado en el Registro Oficial No. 804 de fecha 9 de agosto de 1984.
6. Ley No. 56, promulgada en el Registro Oficial No. 341 de fecha 22 de diciembre de 1989.
7. Ley No. 109, promulgada en el Registro Oficial No. 368 de fecha 24 de julio de 1998.
8. Ley 2, promulgada en el Registro Oficial 6 de 18 de Agosto de 1998 .
9. Ley s/n, promulgada en el Registro Oficial 360-S de fecha 13 de enero del 2000.
10. Fe de erratas, promulgada en el Registro Oficial No. 363 de fecha 18 de enero del 2000.
11. Acuerdo No. 116, promulgado en el Registro Oficial No. 138 de fecha 10 de agosto del 2000.
12. Decreto Ejecutivo No. 2428, publicado en el Registro Oficial No. 536 de fecha 18 de marzo del 2002.
13. Decreto Ejecutivo No. 2971, publicado en el Registro Oficial No. 647 de fecha 23 de agosto del 2002.
14. Decreto Ejecutivo No. 3156, publicado en el Registro Oficial No. 681 de fecha 11 de octubre del 2002.

5.2. Anexo 2: Ley de Extranjería

LEY DE EXTRANJERIA

Codificación 23
Registro Oficial 454 de 04-nov-2004
Ultima modificación: 19-nov-2004
Estado: Vigente

H. CONGRESO NACIONAL
LA COMISION DE LEGISLACION Y CODIFICACION

Resuelve:

EXPEDIR LA SIGUIENTE CODIFICACION DE LA LEY DE EXTRANJERIA

CAPITULO I
Conceptos fundamentales

Art. 1.- Las normas de esta Ley regulan la situación de los extranjeros que residan en el Ecuador y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración. Los preceptos de extranjería establecidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador, serán aplicados en los casos específicos a que se refieren.

Concordancias:

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Arts. 66, 77, 260, 418

Art. 2.- De conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República, los extranjeros tendrán los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones previstas en la ley.

Concordancias:

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Arts. 9, 71, 89, 96
- CODIGO CIVIL (TITULO PRELIMINAR), Arts. 11, 15
- CODIGO CIVIL (LIBRO I), Arts. 43
- CODIGO CIVIL (LIBRO III), Arts. 1815
- CODIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO LOPEZ DE BUSTAMANTE, Arts. 1, 2, 181, 184
- CODIGO PENAL, Arts. 3
- CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL 2000, Arts. 19
- CODIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, Arts. 15
- CODIGO DE COMERCIO, Arts. 66
- LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL, Arts. 2
- LEY ORGANICA DE TRANSPORTE FERRESTRE TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL, Arts. 19

- LEY DE NATURALEZACION, Arts. 3
- LEY DE REGIMEN MONETARIO Y BANCO DEL ESTADO, Arts. 3

Art. 3.- Con el objeto de que el Gobierno del Ecuador pueda conservar estricta neutralidad en los asuntos de política interna o externa que se susciten en otro Estado, adoptará las medidas conducentes para impedir que los extranjeros que residan en el país, participen en actividades políticas o bélicas que inicien o fomenten guerras civiles o conflictos internacionales.

Concordancias:

- CODIGO CIVIL (TITULO PRELIMINAR), Arts. 13
- CODIGO PENAL, Arts. 5, 126, 126, 366
- CODIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO SANCHEZ DE BUSTAMANTE, Arts. 365

Art. 4.- Los extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencia de guerras o persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, podrán ser admitidos en condición de asilados por el Gobierno del Ecuador, observándose lo dispuesto en los respectivos convenios internacionales o en su defecto se aplicarán las normas de la legislación interna.

Concordancias:

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Arts. 41, 42
- LEY DE AGRICULTION, Arts. 15

CAPITULO II

Organización y competencia

Art. 5.- 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.

La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes.

Art. 6.- Para determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los extranjeros y sus obligaciones en el Ecuador, el Consejo Consultivo de Política Migratoria, organismo de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, estará integrado por:

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

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

Art. 7.- El Consejo Consultivo de Política Migratoria, tendrá los siguientes deberes y atribuciones fundamentales:

- 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 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 al establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos que se encuentren 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 Consejo Consultivo de Política Migratoria tendrá como asesores al Director de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, o del organismo que haga sus veces; y, al Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Estos funcionarios asistirán a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

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.

Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo una vez al mes y las extraordinarias en cualquier tiempo, cuando sean convocadas.

Concordancias:

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, art. 40

CAPITULO III

TITULO I

Calidades de inmigración

Art. 8.- 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.

TITULO II

Categorías de inmigración

Art. 9.- Consideráse 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:

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.

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; y,

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.

Concordancias:

- *LEY DE COMPAÑÍAS, Art. 23*

Jurisprudencia:

- *Gaceta Judicial, INMIGRANTES DE EXTRANJEROS, 11-sep-1978*

Art. 10.- Los extranjeros inmigrantes que fueren legítimos titulares de una visa correspondiente a alguna de las categorías migratorias descritas en el artículo anterior, podrán desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni requiera de autorización laboral.

Concordancias:

- CÓDIGO DEL TRABAJO, Art. 388

Art. 11.- El Gobierno del Ecuador podrá convenir con los Gobiernos de los Estados de emigración o con organismos internacionales reconocidos por el Ecuador, la realización de las tareas de selección profesional, el traslado y radicación de personas especializadas o técnicos de alto nivel o de técnicos o especialistas de nivel medio que sean necesarios para el desarrollo económico, social y cultural del país, y de sus familiares más cercanos.

Art. 12.- Considerase 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 a continuación:

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 país 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 particulares 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 aplicables 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 otra provista 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 número IX de este artículo, durante un periodo no mayor de tres meses en cada año; y,
- 4.- Personas domiciliadas en las poblaciones extranjeras colindantes con las fronteras ecuatorianas 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.

Concordancias:

- CODIGO CIVIL (LIBRO I), art. 49

CAPITULO IV

TITULO I

Registro de extranjeros

Art. 13.- Todo extranjero sujeto al fuero territorial y mayor de dieciocho años que hubiere sido admitido en calidad de inmigrante o de no inmigrante con excepción de los transeúntes, deberá inscribirse en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los treinta días siguientes al de su arribo en el territorio nacional.

Concordancias:

- CODIGO CIVIL (TITULO PRELIMINAR), art. 13

Art. 14.- Los menores de edad que ingresen al país junto con sus representantes legales, quedarán amparados en la condición de ellos o con la inscripción de éstos, hasta la edad de dieciocho años en que deberán inscribirse por separado, dentro de los treinta días siguientes.

Concordancias:

- CÓDIGO CIVIL (LIBRO I), Arts. 363, 367, 415
- CÓDIGO CIVIL (LIBRO IV), Art. 2259

Art. 15.- Los menores de dieciocho años de edad que ingresen solos, deberán ser inscritos por su representante legal domiciliado en el país, dentro de los treinta días siguientes al de su admisión en el país.

Art. 16.- Los extranjeros que están obligados a inscribirse, deberán notificar al Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, personalmente o por correo certificado, todos los hechos que modifiquen sus declaraciones en la inscripción, dentro de los treinta días siguientes a la fecha que se produzca el cambio.

TITULO II

Efectos del Registro

Art. 17.- Los extranjeros admitidos en calidad de inmigrantes, desde la fecha de su inscripción en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, adquirirán el domicilio político en el Ecuador.

Concordancias:

- CÓDIGO CIVIL (LIBRO I), Art. 46
- CÓDIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO SANCHEZ DE BUSTAMANTE, Arts. 22, 23, 24, 25, 26

Art. 18.- Los extranjeros admitidos en calidad de inmigrantes que hubieren sido legalmente inscritos, recibirán un certificado suscrito exclusivamente por el Director del Departamento Consular que constituye autorización para obtener la cédula de identidad ecuatoriana, único documento oficial que acreditará la legalización de su permanencia en el país.

Concordancias:

- LEY GENERAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN, Arts. 87, 98A, 98B, 113, 125

Art. 19.- Los extranjeros admitidos en calidad de no inmigrantes, con excepción de los transeúntes, que hubieren cumplido su obligación de inscribirse, recibirán una constancia suscrita por el Director del Departamento Consular o su delegado, en la respectiva documentación migratoria, con lo que acreditarán la legalización de su permanencia, con la excepción de no tener derecho a obtener la cédula de identidad ecuatoriana.

Concordancias:

- LEY GENERAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN, Arts. 113

Art. 20.- La distinción jurídica entre los extranjeros admitidos e inscritos en calidad de inmigrantes de los no inmigrantes, tiene por objeto fundamental regular el goce y ejercicio de los derechos de los inmigrantes por el sistema legal de domicilio en todos los casos en que se reconoce y aplica en la legislación nacional.

Concordancias:

- CODIGO CIVIL (TITULO PRELIMINAR), Arts. 13
- CODIGO CIVIL (LIBRO I), Arts. 45, 48
- CODIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO SANCHEZ DE BUSTAMANTE, Arts. 23, 24, 26, 28

Jurisprudencia:

- *Quinto Judicial, La CONSTITUCION FOMENTA LA INMIGRACION SELECTIVA, 18-mar-1991*

CAPITULO V

Cambios de calidad y categoría migratorias

Art. 21.- Ningún extranjero podrá conservar dos o más calidades de inmigración simultáneamente.

Art. 22.- La Dirección General de Extranjería y la Dirección de Asuntos Migratorios, cada una dentro de su ámbito de acción, podrán modificar las calidades o categorías migratorias de los extranjeros que se encuentren en el país, sea cual fuere su calidad o categoría migratoria, previo el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios.

Art. 23.- Facúltase a los Ministerios de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades y de Relaciones Exteriores, a establecer valores por los servicios que prestan las oficinas de sus respectivas carteras, encargadas del otorgamiento de visas, tanto de inmigrantes como no inmigrantes. Los valores serán fijados mediante Acuerdo Ministerial, y serán destinados exclusivamente a mejorar la calidad de la prestación de dichos servicios.

CAPITULO VI

Derogatorias

Deróganse todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opusieren a la vigencia de esta Ley, especialmente el Decreto Legislativo de 30 de Marzo de 1837, publicado en el primer Registro auténtico nacional No. 37 del año 1837 y vuelto a publicar en el Diario

Oficial No. 131 de 17 de Septiembre de 1889; Decreto Legislativo de 26 de Agosto de 1886, publicado en El Nacional Diario Oficial No. 68 de 4 de Septiembre de 1886; Decreto Ejecutivo de 12 de Junio de 1901, publicado en el Registro Oficial No. 1418 de 15 de Junio de 1901 ; Decreto Ejecutivo de 2 de Agosto de 1902, publicado en el Registro Oficial No. 267 de 4 de Agosto de 1902 ; Decreto Legislativo de 8 de Octubre de 1921, publicado en el Registro Oficial No. 344 de 7 de Noviembre de 1921 ; Decreto Supremo de 17 de Septiembre de 1925, publicado en el Registro Oficial No. 62 de 23 de Septiembre de 1925 ; Decreto Supremo de 22 de Septiembre de 1927, publicado en el Registro Oficial No. 448 de 27 de Septiembre de 1927 ; Decreto Legislativo de 6 de Diciembre de 1930, publicado en el Registro Oficial No. 506 de 23 de Diciembre de 1930 ; Decreto Ejecutivo de 3 de Diciembre de 1931, publicado en el Registro Oficial No. 50 de 15 de Diciembre de 1931 , vuelto a publicar en el Registro Oficial No. 207 de 24 de Junio de 1932 ; Decreto Supremo No. 13 de 30 de Marzo de 1937, publicado en el Registro Oficial 453 de 1 de Abril de 1937 ; Decreto Supremo No. 98 de 24 de Marzo de 1938, publicado en una edición especial del Ministerio de Gobierno y Justicia; Decreto Supremo No. 152 de 18 de Mayo de 1938, publicado en el Registro Oficial No. 172 de 25 de Mayo de 1938 ; Decreto Supremo No. 130 de 2 de Junio de 1938, publicado en el Registro Oficial No. 184 de 8 de Junio de 1938 ; Decreto Supremo No. 1 de 2 de Enero de 1940, publicado en el Registro Oficial No. 325-326 de 2-3 de Enero de 1940 ; Decreto Supremo No. 84-bis de 30 de Mayo de 1940, publicado en el Registro Oficial No. 457-458 de 10-11 de Junio de 1940 ; Decreto Legislativo de 26 de Septiembre de 1940, publicado en el Registro Oficial No. 35-36 de 14-15 de Octubre de 1940 ; Decreto Legislativo de 7 de Noviembre de 1940, publicado en el Registro Oficial 72-73 de 27-28 de Noviembre de 1940 ; Decreto Ejecutivo No. 111 de 29 de Enero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128 de 1 de Febrero de 1941 ; Decreto Ejecutivo No. 112 de 1o. de Febrero de 1941, publicado en el Registro Oficial 128 de 1 de Febrero de 1941 ; Decreto Ejecutivo No. 339 de 1o. de Abril de 1941, publicado en el Registro Oficial No. 205 de 5 de Mayo de 1941 ; Resolución Ministerial No. 128 de 28 de Mayo de 1941, publicada en el Registro Oficial No. 235-238 de 11-12 de Junio de 1941 ; Decreto Ejecutivo No. 1422 de 29 de Noviembre de 1941, publicado en el Registro Oficial No. 396 de 19 de Diciembre de 1941 ; Decreto Legislativo de 22 de Septiembre de 1942, publicado en el Registro Oficial No. 637 de 8 de Octubre de 1942 ; Decreto Ejecutivo No. 1778 de 13 de Noviembre de 1942, publicado en el Registro Oficial No. 669 de 19 de Noviembre de 1942 ; Decreto Ejecutivo No. 359 de 12 de Julio de 1944, publicado en el Registro Oficial No. 55 de 5 de Agosto de 1944 ; Decreto Ejecutivo No. 1521 de 17 de Septiembre de 1945, publicado en el Registro Oficial No. 395 de 28 de Septiembre de 1945 ; Decreto Ejecutivo No. 73 de 22 de Enero de 1946, publicado en el Registro Oficial No. 499 de 2 de Febrero de 1946 ; Decreto Ejecutivo No. 952 de 31 de Mayo de 1946, publicado en el Registro Oficial No. 617 de 24 de Junio de 1946 ; Decreto Legislativo de 20 de Febrero de 1947, publicado en el Registro Oficial No. 824 de 4 de Marzo de 1947 ; Resolución Legislativa de 22 de Febrero de 1947, publicada en el Registro Oficial No. 883 de 14 de Mayo de 1947 ; Decreto Ejecutivo No. 148 de 4 de Octubre de 1948, publicado en el Registro Oficial No. 30 de 5 de Octubre de 1948 ; Decreto Legislativo de 4 de Noviembre de 1948, publicado en el Registro Oficial No. 66 de 20 de Noviembre de 1948 ; Decreto Ejecutivo No. 448 de 9 de Diciembre de 1948, publicado en el Registro Oficial No. 94 de 24 de Diciembre de 1948 ; Decreto Ejecutivo No. 985 de 14 de Junio

de 1950, publicado en el Registro Oficial No. 548 de 24 de Junio de 1950 ; Decreto Ejecutivo No. 462 de 7 de Marzo de 1952, publicado en el Registro Oficial No. 1059 de 8 de Marzo de 1952 ; Decreto Ejecutivo No. 1134 de 5 de Julio de 1957, publicado en el Registro Oficial No. 263 de 16 de Julio de 1957 ; Decreto Ejecutivo No. 474 de 28 de Marzo de 1958, publicado en el Registro Oficial No. 579 de 2 de Agosto de 1958 ; Decreto Ejecutivo No. 1247 de 4 de Junio de 1960, publicado en el Registro Oficial No. 1189 de 4 de Agosto de 1960 . El artículo 98 del Código de Procedimiento Penal, codificado por la Comisión Jurídica el 1o. de Marzo de 1971, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 200 de 12 de Abril de 1971 .

CAPITULO VII

Disposiciones Transitorias

PRIMERA:

Nota: Disposición derogada por Fe de Erratas, publicada en Registro Oficial 465 de 19 de Noviembre del 2004 .

DISPOSICION FINAL: Esta Ley y sus reformas, están en vigencia desde las fechas de sus respectivas publicaciones en el Registro Oficial.

FUENTES DE LA CODIFICACION DE LA LEY DE EXTRANJERIA

- 1.- Constitución Política de la República, 1998.
- 2.- Decreto Supremo 1897, publicado en el Registro Oficial No. 382 del 30 de diciembre de 1971 .
- 3.- Decreto Supremo 3644-B, publicado en el Registro Oficial No. 887 del 2 de agosto de 1979 .
- 4.- Decreto Ley 2000-1, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 144 del 18 de agosto del año 2000.
- 5.- Ley de Extradición, publicada en el Registro Oficial Suplemento 144 del 18 de agosto del 2000 .
- 6.- Ley 2001-46, publicada en el Registro Oficial No. 374 del 23 de julio del 2001 .

5.3. Anexo 3: Compromisos adquiridos por el Ecuador en materia de Asilo y Refugio

INSTRUMENTO	CARÁCTER	ALCANCE	APORTE
Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928.	Vinculante	Universal	La figura del asilo es asumida como una potestad o derecho soberano de los Estados. Incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser entregadas o expulsadas del territorio de refugio. Los términos "asilo" y "refugio" son utilizados indistintamente como sinónimos.
Convención sobre Asilo Político, Montevideo, 1953.	Vinculante	Universal	
Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954.	Vinculante	Universal	
Declaración Universal de los Derechos Humanos, San Francisco, 1948. Art. 14.	Vinculante	Universal	Se asume el asilo como un derecho humano, por el cual toda persona tiene la posibilidad de buscar, recibir y disfrutar este derecho.
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948. Art. XXVII.	Vinculante	Regional	

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951.	Vinculante	Universal	Se establecen parámetros para la concesión y ejercicio del derecho de asilo, determinando la necesidad de que los Estados expidan leyes y reglamentos para aplicar la Convención. El contenido gira en torno a la definición de refugiado ⁷⁴ y cuenta con 35 artículos que contienen los derechos y obligaciones de los refugiados
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967.	Vinculante	Universal	Estatuto complementario a la Convención. Amplía el campo de protección a todas aquellas personas que estaban involucradas en acontecimientos posteriores a la fecha límite del 1 de enero de 1951 prevista por la Convención.
Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969. Art. 22.	Vinculante	Regional	Reconocimiento de otros derechos conexos con la situación de refugio, como, el debido proceso, no discriminación, libertad y seguridad, integridad, vida, libertad de expresión.
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Asamblea General ONU, 1984, Art. 3.	Vinculante	Universal	Fortalece la obligación estatal de garantizar el principio de no devolución, eje rector del sistema de protección de refugio; además, garantiza el derecho de denuncia frente a las violaciones de la Convención ante el Comité contra la Tortura.
Convención de Derechos del Niño, Asamblea General ONU, 1989, Art. 228.	Vinculante	Universal	Contempla regulaciones específicas para el reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes refugiados, y medidas de apoyo para la localización de sus padres.

<p>Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 1994, Art. 9.</p>	<p>Vinculante</p>	<p>Regional</p>	<p>Establece la obligación del Estado de adoptar medidas específicas especialmente para mujeres en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.</p>
<p>Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena, 1984.</p>	<p>No Vinculante</p>	<p>Regional</p>	<p>Incorpora el análisis de la situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos, u otras que hayan perturbado el orden público a la definición de refugiado de la Convención de 1951.</p>
<p>Plan de Acción de México, México, 2004.</p>	<p>No Vinculante</p>	<p>Regional</p>	<p>Se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu programático de principios que propugna la Declaración de Cartagena. Ubica los flujos transfronterizos y menciona sobre la región andina como zona de atención por la serie de variables conflictivas que allí actúan.</p>
<p>Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503.</p>	<p>Vinculante</p>	<p>Sub regional</p>	<p>Establece a la Cédula de Identidad o Pasaporte como los únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones.</p>

<p>Acuerdos Bilaterales Ecuador - Colombia en materia migratoria.</p>		<p>Bilateral</p>	<p>Acuerdo sobre Integración Fronteriza colombo – ecuatoriana, 1966; Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre migrantes ilegales, 1994; Acuerdo sobre legalización de indocumentados 1994; Reglamento para el funcionamiento del Comité Binacional Ecuatoriano – colombiano de seguridad, vigilancia y control fronterizo 1997; Acuerdo entre Ecuador y Colombia que permite la circulación de ciudadanos en el territorio de los dos países, portando indistintamente cédula de identidad o pasaporte, 1997.</p>
---	--	------------------	---

Fuente: Fredy Rivera y Paulina Larreátegui, “Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador”.

5.4. Anexo 4: Marco normativo del Refugio en Ecuador

INSTRUMENTO	APORTE
<p>Reconocimiento Constitucional.</p>	<p>Derecho al asilo/refugio “como un derecho que tienen tanto los ecuatorianos como los extranjeros” en función de los convenios internacionales, tanto de asilo territorial como diplomático y en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que han sido ratificados por el país</p>
<p>Ley de Extranjería de 1971.</p>	<p>Reconoce al asilo/refugio como una categoría de “no inmigrante” a “extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencia de guerras o persecuciones en su país de origen”</p>
<p>Decreto Ejecutivo 3293 para aplicar las normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.</p>	<p>Dio origen a un proceso de regulación ministerial sobre la Revocatoria de la Condición de Refugiado, que se implementa en 1991.</p>
<p>Decreto Ejecutivo para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la</p>	<p>Constituye el principal instrumento legal del refugio en el Ecuador. Los principales puntos</p>

<p>Convención de Ginebra y su Protocolo Facultativo (Decreto 3301).</p>	<p>del Decreto 3301 se refieren a: Procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados (solicitud de reconocimiento presentada directamente o a través de ACNUR; expedición de un certificado provisional y sometimiento a proceso de entrevistas); consagración del principio de “no devolución”; cláusulas de exclusión contempladas en la Convención de 1951; en caso de aceptación, la expedición de un carné de refugiado con la visa respectiva y que le habilite a la obtención del carné ocupacional; el derecho de apelación en caso de negativa; derechos y obligaciones de los refugiados reconocidos; causas de cesación y de expulsión según la Convención de 1951.</p>
---	---

Fuente: REDJURE. Elaboración: Sebastián Balda Larrea, “El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas”.