

Emigración y Política Exterior en Ecuador

Javier Ponce Leiva, Editor*

La emigración desde el Ecuador se ha producido desde los años cincuenta. Durante la década de los noventa este fenómeno se amplió, tanto en número como en la composición y países de destino de los emigrantes. A diferencia de las emigraciones de los cincuenta a los setenta, provenientes de sectores rurales de pocas provincias (básicamente Manabí, Cañar y Azuay), en los últimos años emigraron ciudadanos de todo el país, incluyendo los centros urbanos. Por otro lado, el fenómeno, antes restringido básicamente a población de bajos niveles educativos, pasó a incorporar a sectores medios con nivel secundario e incluso universitario, provenientes de múltiples grupos ocupacionales. De igual manera, cambió la composición de género, dejando de ser una emigración predominantemente masculina para convertirse en una emigración tanto de hombres como mujeres, dándose casos de ciertos destinos con emigración femenina mayoritaria. España, Italia, y otros países europeos se convierten, desde finales de los 90, en destino de la emigración ecuatoriana, que tradi-



cionalmente se dirigía a Estados Unidos, Venezuela y, en menor medida, a Canadá.

La existencia de al menos un millón y medio de ecuatorianos en el exterior (esto equivale al 12.5% de su población total), los efectos sociales y demográficos de esta diáspora, así como la importancia que cobra para la economía ecuatoriana la recepción de sus remesas (US\$ 1.600 millones en el 2004), motivan un creciente interés de analizar este significativo hecho social por parte del mundo académico.

Desde varias disciplinas de las

ciencias sociales se ha reflexionado en Ecuador, en los últimos años, sobre la migración. Desde la perspectiva de la antropología, se ha estudiado la incidencia que el fenómeno tiene en la identidad cultural, familiar y de género, tanto de los grupos de emigrantes como en sus familiares que quedan en el país y la conformación de familias transnacionales (F. HIDALGO y A.L. JIMÉNEZ, 2004, y G. HERRERA 2004; PATIÑO, 2004; F. LOGOMARSINO, 2004; H. WAGNER, 2005; G. MALDONADO, 2002 y 2005, C. PEDONE, 2002 y 2005; L. BELLOTE, 2005). Los sociólogos han analizado las redes transnacionales que crean los emigrantes y el efecto de la migración tanto en la sociedad de origen como la de acogida (B. SÁNCHEZ, 2004; S. LÓPEZ; D. VILLAMAR 2004, A. PATIÑO y R. BUSH 2004; L. QUEIROLO, 2005). Otros trabajos revisan la historia reciente y la evolución de la emigración ecuatoriana en determinados destinos (J.J. POUJADASD y J. MASSAL, 2002; L. CARPIO 2003; P. PONCE 2004; T. ALTAMIRANO 2004; B. GRATTON, 2005). Por su parte, los economistas han estudiado el impacto económico de la migración, tanto a nivel macro, en las cuentas nacionales, como micro, en determinadas comunidades o regiones receptoras de las remesas de los emigrantes (A. FALQUEZ, 2004; A. ACOSTA, S. LÓPEZ y D. VILLAMAR, 2004). Los estudios sobre la política migratoria

del Estado ecuatoriano han sido más escasos (P. de la VEGA y L. TUPAC-YUPANQUI, 2004). Especial interés para analizar las posibilidades de cooperación internacional en materia migratoria tienen los trabajos sobre codesarrollo (A. CORTÉS, 2004 y C. GIMÉNEZ, 2005). Por último, el incremento de refugiados, desplazados e inmigrantes en el Ecuador ha llevado a que miembros de las organizaciones de derechos humanos estudien las normas internacionales que los protegen (P. BENALCÁZAR, 2004).

Con esta publicación se pretende incorporar en el debate sobre la emigración desde nuestro país, el aporte de los diplomáticos ecuatorianos, quienes, desde las misiones diplomáticas y consulares, deben, por un lado, brindar apoyo a los compatriotas que residen en el exterior y, por otro, impulsar el tema migratorio en la agenda internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.

El propósito fundamental de esta serie de artículos es el proporcionar recomendaciones a las autoridades nacionales sobre acciones y políticas que debe emprender el Estado ecuatoriano a fin de proteger de manera efectiva los derechos de sus emigrantes; señalar posibles vías de cooperación internacional en esta materia, y llamar la atención sobre la conveniencia de aprovechar de modo adecuado el potencial político, económico y cultural que le ofrece al país la existencia de impor-

* Embajador, Coordinador del PRADI

tantes comunidades de ecuatorianos en los principales países industrializados.

Es pertinente destacar que los estudios realizados en los países industrializados sobre la migración desde la perspectiva de las ciencias políticas o las relaciones internacionales, ponen el acento en los tipos de políticas migratorias adoptadas por los países de destino (restrictivas o permisivas), los intereses y percepciones que fundamentan dichas políticas, así como analizar el impacto que dichas políticas han tenido en controlar o no los flujos migratorios. Desde la perspectiva del Ecuador, el interés central se encuentra en determinar cómo dichas políticas afectan a la emigración ecuatoriana, y establecer el margen de acción que tiene el Estado ecuatoriano para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en los países de destino.

La mayoría de trabajos, en sus páginas iniciales, señalan los elementos económicos, sociales y psicológicos que han motivado la migración de ciudadanos ecuatorianos a distintos países de destino en diferentes etapas, y muy especialmente, a partir de 1998.

El trabajo de Leonardo Arízaga señala las principales acciones tomadas por el Estado, en especial a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en materia de Migración. Destaca la declaratoria de una "Política de Estado" establecida en el Plan Nacional de Ecuatorianos en

el Exterior aprobado en 2001. Este Plan, elaborado por iniciativa de la Cancillería tras un amplio proceso de consulta con los organismos de la sociedad civil, plantea un programa integral de apoyo a los emigrantes y sus familias. Lamentablemente no ha sido aprobado su Plan Operativo por lo que su aplicación ha sido muy limitada. Otro instrumento importante señalado por Arízaga es el Plan Operativo Sectorial del Plan de Derechos Humanos para la migración. El autor señala deficiencias políticas, institucionales y normativas y propone alternativas de acción en política exterior en materia migratoria. Esas recomendaciones, en definitiva, pretenden que la política exterior del Ecuador asigne la debida prioridad al fenómeno migratorio, se tomen en cuenta exitosas experiencias desarrolladas por otros países de la región (ej.: Perú) y se adopten un conjunto de acciones para la protección de los emigrantes ecuatorianos.

El desarrollo del derecho internacional en beneficio de los emigrantes, y la acción de la diplomacia ecuatoriana en el campo multilateral, son analizados por José Rosenberg, quien propone directivas para la elaboración de una política exterior para los migrantes (PEM). En su artículo, reconoce el destacado papel desempeñado por los representantes ecuatorianos en las Naciones Unidas, tanto en Ginebra como Nueva York, en la adopción de varias Resoluciones y

convenios internacionales de protección a los migrantes, al mismo tiempo que señala la necesidad de hacer un trabajo de coordinación a nivel interno para la adopción de una política integral y coherente en la materia. A fin de lograr que dicha política no sea meramente declarativa, destaca la necesidad de que el Estado asigne los recursos humanos y económicos necesarios a las instituciones encargadas de la ejecución de dicha política. A más de dar recomendaciones para mejorar la eficiencia del Ecuador en los organismos multilaterales, el autor plantea la conveniencia de impulsar una acción colectiva por parte de los países de origen de las principales comunidades de emigrantes, menciona como posibles socios regionales de dicha acción a México, Centroamérica, Colombia y Perú.

Ivonne Garcés analiza la evolución de la emigración ecuatoriana a los Estados Unidos, buscando identificar las causas de su impulso en determinados períodos (Crisis de la producción de los sombreros de paja toquilla en los cincuenta; guerra de Vietnam, a partir de 1966; vinculación con la Standard Fruit, en la década de los setenta; permisividad de las normas migratorias en Estados Unidos en los ochenta; y crisis económica del Ecuador a fines de los noventa). Garcés, sobre la base de estudios previos, identifica la región de procedencia de los emigrantes en los distintos períodos, su lugar de destino en los Estados

Unidos, así como su composición por género, edad y formación. De igual manera resume la información existente tanto sobre los sectores laborales en que desarrollan su actividad los ecuatorianos, como su nivel de ingresos en comparación con otras comunidades hispanas. Al evaluar la política gubernamental en Ecuador en materia migratoria, Garcés afirma que ésta se dirige a paliar las consecuencias negativas de la migración y no a eliminar sus causas. Señala la ausencia de acciones específicas para promover el desarrollo socio-económico de las regiones de origen de los emigrantes, así como la falta de recursos económicos y humanos de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares de la Cancillería. Entre sus recomendaciones sugiere acuerdos con Estados Unidos para agilizar los procesos de deportación y profundizar la lucha contra los traficantes de personas; así como la adopción de una política de promoción de la cultura y los valores nacionales entre los emigrantes; y la adopción de posiciones conjuntas con los gobiernos de otros países de origen de los emigrantes en Estados Unidos, como Bolivia, Brasil, Colombia y Perú.

Una primera impresión sobre una de las emigraciones más recientes y, por tanto, menos estudiadas del Ecuador, la dirigida a Italia, nos aporta el trabajo de León Pablo Avilés. Según el autor, cerca de 100.000 ecuatorianos se han trasladado a

dicho país desde fines de los noventa. La investigación realizada de modo directo entre los migrantes en Génova, si bien es una muestra muy reducida, tendería a confirmar los datos obtenidos en otras encuestas recientes sobre el nivel de instrucción y género de los emigrantes. El 61% de los encuestados tendría un nivel medio de instrucción, un 20% nivel superior y un 19% instrucción primaria. El 59% son mujeres, el 31% hombres y el 10% menores. Anotando las dificultades para hacer un estimado, el autor señala que el 40% de los emigrantes cuentan con permisos de trabajo, mientras que el 60% se encuentran en situación irregular. El artículo contiene información preliminar sobre procedencia, sectores laborales, así como una descripción de la normativa legal italiana para los emigrantes y las dificultades que afrontan los ecuatorianos para regularizar su situación. El autor propone la suscripción de varios convenios entre Ecuador e Italia para mejorar la situación de los emigrantes en ese país y facilitar la inmigración legal; facilitar el intercambio cultural y educativo; propiciar la cooperación técnica y económica de Italia a las regiones de origen de los emigrantes, y reconocimiento de licencias de conducir, lo que beneficiaría a nuestros compatriotas por la demanda de chóferes existente. Adicionalmente, sugiere acciones en beneficio de los emigrantes que podrían ser adoptadas por IESS, Ministerio de

Agricultura, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Comercio Exterior, Registro Civil y Policía Nacional, así como el fortalecimiento de los servicios consulares en Italia.

Gabriela Troya nos introduce a la política migratoria de la Unión Europea y su impacto para Ecuador. Una breve reseña sobre aspectos teóricos de la migración permite poner el estudio de dicho fenómeno en el contexto de los estudios de las ciencias sociales. El trabajo analiza la evolución de la construcción de una política comunitaria migratoria, iniciada en el Tratado de Amsterdam de 1999; con desarrollos significativos en Tampere, ese mismo año; el Plan relativo a una política común sobre migración ilegal (2001); la publicación de un Libro Verde sobre ese mismo tema (2002); la Directiva de 2003 que consagra el derecho de obtener permiso de residencia a los inmigrantes que se encuentren 5 años en territorio europeo; el Programa de ayuda a terceros países adoptado por la Comisión en 2003; y el Programa ANEAS, de cooperación técnica y financiera para terceros países en materia de migración y asilo, adoptado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo Europeos. Troya plantea acciones específicas para que el Ecuador aproveche plenamente las posibilidades de que ofrecen, tanto el Programa ANEAS como otros mecanismos de cooperación dirigidos de modo específico a nuestra región y país. Concluye el

trabajo con recomendaciones sobre acciones que puede emprender la Cancillería ecuatoriana en beneficio de los emigrantes en Europa.

Las remesas de dinero enviadas al país por los emigrantes ecuatorianos bordearon, en 2004, los 1.600 millones de dólares, suma superada solamente por las exportaciones de petróleo. Marisol Nieto analiza este fenómeno. A fin de contar con información de una fuente primaria, la autora realizó una encuesta entre los usuarios del Consulado del Ecuador en Nueva York, obteniendo datos sobre frecuencia, monto y destino de las remesas, métodos de envío, características de los emigrantes —tiempo de residencia, edad, género, etc.— Sobre la base de los resultados obtenidos en la encuesta, la autora propone recomendaciones tendientes a propiciar la canalización de esas remesas a fines productivos, con sugerencias destinadas al Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades estatales.

Tras revisar el marco legal que regula la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia migratoria, Agustín Fornell plantea que la comunidad ecuatoriana en el exterior se ha convertido en un nuevo sujeto creador de opinión pública que debe ser tomado en cuenta en la elaboración de la política exterior del Ecuador. El autor realiza una síntesis de los aportes teóricos sobre las vinculaciones entre política exterior y opinión pública, y plantea la implementación de un plan piloto de correo directo entre la Cancillería y la comunidad de emigrantes como herramienta de política exterior. El objetivo de dicha herramienta sería el articular a los emigrantes ecuatorianos como sujetos de opinión pública para que influyan sobre determinados hechos tanto en su país de residencia como en Ecuador. En definitiva, la propuesta tiende a que Ecuador aproveche lo que Joseph Nye ha llamado “poder blando que le otorga su comunidad de emigrantes”.