



***Movilidad humana e integración social en
Ecuador de acuerdo al
“Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”***


Autor: Mauricio Burbano Alarcón

Directora: Prof. Dra. Almudena Cortés Maisonave

Madrid, mayo 2012

Máster Universitario en Migraciones Internacionales Contemporáneas

Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”

(Marcar con  para ir a la sección deseada)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO DE ANÁLISIS.....	2
1.1. Objetivos.....	2
1.2. Estado de la Cuestión.....	2
1.3. Marco Teórico.....	3
1.3. Tesis	6
1.4. Metodología.....	6
2. LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	8
2.1. Hacia una nueva concepción de Estado	9
Estado plurinacional e intercultural	9
2.2. Un nuevo modelo de desarrollo: el buen vivir.....	12
Un desarrollo que quiere alejarse del extractivismo	13
2.3. Personas y grupos de atención prioritaria: movilidad humana.....	14
3. EL “PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013”	15
3.1 Migrantes ecuatorianos en el exterior y migrantes en retorno.....	18
Políticas y lineamientos de política	19
3.2 Inmigrantes internacionales en el Ecuador.....	20
Políticas y lineamientos de política	21
3.3 Refugiados.....	23
Políticas y lineamientos de política	23
4. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.....	27
BIBLIOGRAFÍA	31
ANEXOS	35

MOVILIDAD HUMANA E INTEGRACIÓN SOCIAL EN ECUADOR DE ACUERDO AL “PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013”¹

INTRODUCCIÓN

Esta investigación, más que surgir de una pregunta teórica, surgió a partir de diversas experiencias personales en el ámbito de la movilidad humana acumuladas a lo largo de más de diez años en distintos países. Con este trabajo, lo único que pretendo es dar un **pequeño aporte a la reflexión** sobre la situación de la movilidad humana en Ecuador y la integración social desde una *perspectiva integral*. Esto implica tener una panorámica amplia que tome en cuenta la movilidad humana con sus diversas aristas: emigrantes ecuatorianos en el exterior y en situación de retorno, inmigrantes internacionales en Ecuador y refugiados.

Para el desarrollo de esta investigación se tomó como referencia principal el “**Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**” que se enmarca dentro de la **Constitución Ecuatoriana de 2008** en la que por primera vez se define al Ecuador como un Estado **plurinacional e intercultural**. La nueva Constitución trae importantes avances en materia de movilidad humana al no tratar a **ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria** (Art. 40) y propugnar el **principio de ciudadanía universal** (Art. 416).

El “Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013” es el *Plan Nacional de Desarrollo* diseñado bajo coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Dicho Plan, contiene **12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir**, cada uno de los cuales tiene su respectivo fundamento, diagnóstico, políticas con sus respectivos lineamientos y metas. En esta investigación nos centraremos en las **políticas y lineamientos de política que expresamente tienen que ver con la movilidad humana** y que se encuentran reflejadas en los Objetivos Nacionales 1, 3, 5, 6, 7, 8 y 10 (Ver **ANEXO II**).

¹ Mi agradecimiento a Almudena Cortés, docente de antropología de la “Universidad Complutense de Madrid” y experta en la temática de migración y codesarrollo entre Ecuador - España. Además de la paciente dirección a esta investigación, para mí fue un grato reencuentro personal que trajo a mi memoria la maravillosa experiencia de colaboración con el “Plan Migración Comunicación y Desarrollo” (PMCD) Ecuador-España (2004-2006).

Mi gratitud a diversas personas e instituciones que me han permitido acercarme a la movilidad humana. Gracias a la Escuela de Paz y Convivencia en Colombia (Programa por la Paz), SJR-Colombia y “Javerianos por la Paz” por las experiencias que me permitieron acercarme por vez primera a la realidad del desplazamiento forzado en Colombia (2000–2003). Mi agradecimiento al SJRM-Ecuador que me brindó la oportunidad de acercarme al refugio colombiano y a la emigración ecuatoriana (2004-2006). También agradezco a la hermandad del “Señor de los Milagros” en Belo Horizonte – Brasil (2008-2010) que desde la celebración de su fe me permitieron acercarme a la inmigración peruana en Brasil. Agradezco a SJR-UK por permitirme colaborar en el atendimento a refugiados de origen africano en Londres (2011). Agradezco a “Pueblos Unidos” por brindarme la oportunidad de acompañar como voluntario a inmigrantes latinoamericanos en Madrid (2011-2012) y a la hermandad ecuatoriana de la “Virgen del Quinche” en la Ventilla (Madrid) por su cálida acogida. Agradezco a mi familia de Ecuador y España, ellos son quienes me han enseñado a percibirme más allá de unas fronteras. Finalmente, agradezco a la “Compañía de Jesús” en Ecuador y España por el apoyo para realizar estudios de Maestría en “Migraciones Internacionales” en Madrid, y poder acercarme a la migración desde *el otro lado del charco*.

1. MARCO DE ANÁLISIS

Esta investigación sitúa su análisis en la temática de la gestión de la diversidad. En concreto, se trata de analizar cómo es entendida la diversidad cultural y su gestión por parte del gobierno ecuatoriano a través de las políticas y lineamientos de políticas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.1. Objetivos

- Identificar el/los modelo(s) implícito(s) de “integración social” de los migrantes ecuatorianos y en situación de retorno, inmigrantes internacionales y refugiados.
- Identificar el/los modelo(s) de gestión de la movilidad humana que tiene el Estado ecuatoriano.

1.2. Estado de la Cuestión

El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” se enmarca dentro de la Constitución de 2008, principal referencia para la formulación de la planificación nacional. Al incluir el subtítulo “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, el plan “*refleja el cambio de paradigma del desarrollo como medio para alcanzar el Buen Vivir*” (SENPLADES, 2009: 18).

Al tratarse de un **plan en ejecución**, en el estado presente de la cuestión no disponemos de una evaluación completa de las políticas públicas del Plan en materia de movilidad humana.² Con todo, disponemos de información sobre el modelo de desarrollo que implica el “Buen Vivir” presente tanto en la Constitución como en el Plan. El “Buen Vivir” se presenta como un proyecto común de los ecuatorianos, de acuerdo a los lineamientos de la nueva Constitución (ACOSTA, 2010). Se plantea una perspectiva de desarrollo en un contexto de respeto a la naturaleza, plurinacionalidad y descentralización (CARPIO, 2008). Por otro lado, el *Buen Vivir* hunde sus raíces en el modo de concebir la buena vida de los pueblos ancestrales de procedencia indígena (**Sumak Kawsay**) y a su vez se enmarca dentro de otras propuestas latinoamericanas de desarrollo a partir de las culturas ancestrales (TORTOSA, 2009).

En cuanto a la movilidad humana, el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” incluye un diagnóstico (Objetivo 5)³ en el que se enmarca dicha temática dentro de los **Derechos Humanos**. Con todo, no está claro que el diagnóstico se plasme realmente en políticas y lineamientos de política y metas del Plan, de ahí la pertinencia de esta investigación.

² De lo único que se dispone es de un folleto divulgativo sobre los “100 logros de la Revolución Ciudadana” (SENPLADES). En la temática de movilidad humana se considera únicamente a los emigrantes ecuatorianos, y se señala como un logro que *los migrantes ecuatorianos regresan al país* (Logro No. 60).

³ Objetivo 5: *Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.*

1.3. Marco Teórico

En esta investigación se identificarán las políticas y lineamientos de política que tengan que ver con integración social a partir de tres categorías de movilidad humana: migrantes ecuatorianos en el exterior y en proceso de retorno; inmigrantes internacionales en Ecuador y refugiados. Para el análisis, se ha optado por la perspectiva de movilidad humana del antropólogo Carlos Giménez, por dos motivos: por su aproximación a la interculturalidad y por su planteamiento de integración social.

En cuanto a la perspectiva de *interculturalidad*, ésta no debe entrar necesariamente en contradicción u oposición con el *multiculturalismo*, como en el caso de ciertas perspectivas académicas que miran al multiculturalismo como una amenaza.⁴ Se trata de tomar lo positivo del multiculturalismo, pero a la vez dar un paso más al considerar el principio de *interacción positiva* aportado por la “interculturalidad”⁵.

El proyecto plurinacional e intercultural ecuatoriano se inserta dentro de una perspectiva que mira la diversidad de manera positiva. Por eso, se puede afirmar que el proyecto ecuatoriano se enmarca dentro del *interculturalismo*, que se trata de una “*nueva expresión dentro del pluralismo cultural que, afirmando no únicamente lo diferente sino también lo común, promueve una praxis generadora de igualdad, libertad e interacción positiva en las relaciones entre sujetos individuales o colectivos culturalmente diferenciados*” (GIMÉNEZ, 2003: 174). Con todo, no hay que desconocer que en la interculturalidad también hay dinámicas de poder (GRIMSON, 2011b). En todo caso, el meollo del asunto está en cómo se gestiona, negocia tensiones, y asume el conflicto; ya que una cosa es abordar el conflicto considerando al “otro” (étnico o extranjero) como un “invasor” y otra cosa muy distinta es abordar el conflicto considerando al otro como sujeto de derechos y valioso en sí mismo.

El término “intercultural” en Ecuador hunde sus raíces a partir de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, como veremos en el desarrollo de este trabajo. Tanto en la Constitución y más todavía en el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” dicho concepto se desplaza, ampliando su radio de acción. Por eso, es necesario problematizar críticamente el término “intercultural” ya que no es unívoco, y presenta *diversos enfoques* (GIMÉNEZ y MALGESINI, 2000: 254) que corresponden a diferentes campos del pensamiento social:

⁴ Por ejemplo la obra de Giovanni Sartori: *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*.

⁵ La interculturalidad, desde el plano fáctico o de los hechos se presenta como relaciones inter-étnicas, interlingüísticas, interreligiosas, etc. mientras desde aquello que *debería ser* (plano normativo o de las propuestas sociopolíticas y éticas) se propone una “**convivencia en la diversidad**” que incluye, además del principio de la igualdad y de la diferencia (propio del *reconocimiento de la diferencia* propuesto por el multiculturalismo), el principio de la **interacción positiva**. En este sentido, el multiculturalismo no se opone a la interculturalidad, sino la complementa al pasar del “reconocimiento” a la “convivencia” (GIMÉNEZ, 2003).

- a) Interculturalidad desde la educación. El campo educativo fue pionero en las formulaciones de interculturalidad. Se trata de un paradigma que considera positivamente la riqueza de los bagajes culturales diferenciados, promoviendo la interacción escuela-sociedad.
- b) Interculturalidad en la teoría de la comunicación. Se presenta en contextos pluriculturales en los que se presentan desafíos en diversos ámbitos comunicacionales: traducción y significado, interpretación, distorsión, etc. Desde este enfoque se promueve una comunicación en la pluralidad en la que se posibilite el *respeto y aprendizaje mutuo*.
- c) Mediación intercultural. En la mediación intervienen terceras personas para gestionar los conflictos entre partes involucradas. Este tipo de mediación se ha privilegiado especialmente para conflictos comerciales y judiciales. Con todo, para que una mediación sea “intercultural” es requisito indispensable que en el conflicto sea relevante la *variante cultural* entre las partes: diferencia étnica, religiosa, etc. La variante cultural puede ser decisiva a la hora de acceder a derechos básicos que no pocas veces están enmarcados dentro de una institucionalidad en apariencia imparcial, objetiva, como por ejemplo el acceso a la salud, a trámites públicos, servicios sociales, etc.
- d) Interculturalidad como proyecto sociopolítico. Según Giménez “*es aquí donde encontramos lo más sugerente, aunque también la mayor debilidad y ambigüedad del término*” (2000: 257). En este caso, la interculturalidad es una propuesta sociopolítica de organización de la sociedad diversa. Esto se podría ver de dos formas: en primer lugar, como una forma alternativa al multiculturalismo de entender el pluralismo cultural; en segundo lugar, no se trataría tanto de la superación del multiculturalismo, sino “*su revitalización, aportándole el necesario dinamismo y la dimensión de interacción e interrelación entre grupos y minorías étnicamente diferenciadas*” (2000: 257).

Se tiene otro enfoque adicional sobre interculturalidad que no considera Giménez. Se trata de un enfoque que toma en cuenta la relación entre *diversidad cultural, biodiversidad y sus interdependencias* (POATS, 2010). Este enfoque también es pertinente para la realidad ecuatoriana ya que se encuentra implícito en la noción de *buen vivir*. En todo caso, como afirma Alejandro Grimson, la interculturalidad “*posee una potencia que apunta hacia nuevas formas de construcción de las relaciones entre personas y grupos*” (2011b: 242). Se trata de una concepción situada e histórica en la que se conjugan deseos e intereses articulados a partir de distintos grupos. Esto implica una **circulación del poder** que no debe encontrarse basada en causas clasistas, etnicistas o nacionalistas.

La Constitución ecuatoriana de 2008, al enmarcarse dentro de la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, manejaría un enfoque de **interculturalidad como proyecto sociopolítico**, en el que sin anular el pluralismo, lo revitalizaría (reconocimiento de la plurinacionalidad). Por otro lado, en Ecuador también se promovería el enfoque de **interculturalidad desde la educación** al impulsar la “*Ley Orgánica de Educación Intercultural*” (2011) inspirada en la Constitución de 2008. Esta nueva ley de educación contempla por vez primera en el Ecuador que se incluya *la enseñanza de, al menos, un idioma ancestral; el estudio sistemático de las realidades y las historias nacionales no oficiales, así como de los saberes locales* (Art. 6, literal I).

En cuanto a la “**integración social**” de los inmigrantes, se trata de un proceso de **doble vía** ya que “*la integración es al menos cosa de dos: quien acaba de llegar o está en proceso de asentamiento y quien ya está instalado. Se integran autóctonos y foráneos*” (GIMÉNEZ, 2003: 77). De esta manera, es necesario un esfuerzo adaptativo de los dos polos: el inmigrante y la sociedad de acogida. Solamente así se estará caminando en dirección de una integración social con un enfoque intercultural.

Por otro lado, la integración social necesita contemplarse en sus diversas dimensiones, así se evitará el reduccionismo que mira la integración social como un “reconocimiento de la diferencia” de una manera abstracta o folclorizante.

En la integración social, pueden distinguirse tres grandes dimensiones:

1. Dimensión jurídica
2. Dimensiones social
3. Dimensión cultural

La dimensión social incluye los ámbitos laboral, familiar, residencial, vecinal, educativo y sanitario. Con todo, para efectos de sistematización se ha prestado especial interés en cuatro ámbitos de integración básicos: **trabajo, vivienda, salud y educación**.

Partiendo de estos tres bloques, se podrá identificar los diversos lineamientos de políticas públicas contenidos en los *Objetivos Nacionales para el Buen Vivir*. Así, desde una perspectiva comparada se logrará percibir el/los modelo(s) de integración social que propone el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” en cuanto a la movilidad humana.

1.3. Tesis

El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural” se enmarca dentro de la nueva Constitución Ecuatoriana (2008) que plantea un nuevo modelo de desarrollo: el Buen Vivir para todos y todas. Con todo, en el caso de la movilidad humana (migrantes ecuatorianos / retornados, inmigrantes internacionales y refugiados) a pesar del “principio de ciudadanía universal” y la “interculturalidad” presentes en la Constitución, su concreción en políticas públicas expuestas en el Plan reproduciría un modelo de integración social desde una perspectiva diferenciada y jerarquizada.

1.4. Metodología

Esta investigación se basa en fuentes secundarias, a partir de dos documentos fundamentales: la **Constitución de la República del Ecuador** (2008) y el **“Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”**. Para entender los fundamentos del “Plan Nacional de Desarrollo” necesariamente hay que tener en cuenta la *Constitución*. Para ello, apoyados en diversos estudios críticos sobre la Constitución, mostraremos el modelo de desarrollo que se encuentra en la misma. El nuevo modelo de desarrollo surge en un momento histórico de reconocimiento de las comunidades ancestrales, por lo cual se puede distinguir una crítica poscolonial y un modelo post-desarrollista que intenta alejarse de un extractivismo que atenta a la naturaleza. Por otro lado, los derechos de la movilidad humana también se encuentran contemplados como parte del Buen Vivir al incluirla dentro de los **derechos de las personas y grupos de atención prioritaria** (Art. 40-42).

Luego de la aproximación a la Constitución, se abordará el **“Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”** en sus políticas y lineamientos de política que tengan que ver directamente con la movilidad humana a lo largo de los Objetivos Nacionales. Se procederá a elaborar tres matrices que corresponden a los tres tipos de movilidad humana: migrantes ecuatorianos en el exterior / migrantes en retorno, inmigrantes internacionales en el Ecuador y refugiados (Ver **ANEXO II**). En cada tipo de migración se ubicarán las políticas y sus lineamientos de acuerdo a la dimensión jurídica, dimensiones sociales y dimensión cultural, por lo que se tendrá una visión panorámica de la movilidad humana, de esta manera:

	Migrantes ecuatorianos en el exterior y migrantes en retorno	Inmigrantes internacionales en el Ecuador	Refugiados
Dimensión jurídica			
Dimensiones sociales			
Dimensión cultural			

En el cuerpo del análisis se ha tomado en cuenta no solo las políticas, sino también el **diagnóstico** sobre movilidad humana que contiene el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”. Finalmente, se tiene una **reflexión conclusiva** que más que ser una recolección de resultados parciales de cada sección, pretende ser un aporte crítico.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 2008

La penúltima Constitución del Ecuador (del año 1998), definió al país como “*un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, **pluricultural y multiétnico***” (Art. 1). Era la primera vez en la historia ecuatoriana en la que se definía al estado ecuatoriano a partir de la variante de la **diversidad cultural**, logrando así ampliar el marco de derechos hacia colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas y negras así como los derechos del ambiente. Con todo, esta Constitución del año 1998 generó “*falsas expectativas en los sectores más empobrecidos y trasladó al ámbito de la lucha política cotidiana el ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, en especial el ejercicio de los derechos colectivos*” (PAZ Y MIÑO y PAZMIÑO, 2008: 39).

Frente a las expectativas no cumplidas de la Constitución de 1998 y frente a los nuevos desafíos de integración de sectores excluidos, era necesaria una reforma. Es así como la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 define al país del siguiente modo: “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, **intercultural, plurinacional** y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*” (Art. 1).

Se puede afirmar que tras la Constitución de 2008 subyace una **crítica postcolonial**. Según Boaventura de Sousa Santos, la poscolonialidad lleva consigo dos cuestiones a tomarse en cuenta: “*Una, que el Estado no puede ser culturalmente neutro porque si es neutro, objetivamente, favorece a la cultura dominante; y dos, la cuestión de la memoria; vamos a vivir un período en el que algunos no querrán recordar y otros no querrán olvidar la historia pasada por las injusticias históricas que fueron cometidas en el período largo del colonialismo*” (DE SOUSA SANTOS, 2008: 9).

Con la Constitución de 2008 se abandona un discurso de neutralidad cultural que refleja una monoculturalidad hegemónica presente no solo en Ecuador, sino en Latinoamérica ya que los procesos de independencia no implicaron el reconocimiento de la diversidad. Así, al organizarse los países latinoamericanos como nuevos Estados, los indios y negros no tuvieron participación en las decisiones sobre la organización social y política. Como afirma Aníbal Quijano: “*La pequeña minoría blanca que asumió el control de esos Estados se encontró inclusive con la ventaja de estar libre de las restricciones de la legislación de la Corona Española, que se dirigían formalmente a la protección de las razas colonizadas. A partir de ahí llegaron inclusive a imponer nuevos tributos coloniales sobre los indios, sin perjuicio de mantener la esclavitud de los negros por muchas décadas*” (QUIJANO, 2000: 233).

2.1. Hacia una nueva concepción de Estado

En marzo de 2008, Boaventura de Sousa Santos fue invitado por la Asamblea Constituyente que se encontraba en la ciudad de Montecristi debatiendo y construyendo los caminos para la nueva constitución. En su conferencia frente a la Asamblea, Sousa Santos afirmó que la teoría política es monocultural: “*tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica, que se adapta mal a contextos donde tiene que convivir, de una manera o de otra, con culturas y religiones de otro tipo, no occidentales como son, por ejemplo, las culturas indígenas*” (2008: 4). El hecho de que se escoja una sola cultura para configurar el Estado tiene la idea implícita de que la cultura escogida es más “desarrollada” y por lo tanto, merece ser la cultura oficial (2008: 6).

El Estado nacional moderno a pesar de pretender una *universalidad*, se queda en un *particularismo*, por cuanto ya sea por diferencias sociales, de clase, o étnicas, se impone una *perspectiva* de ser nacional. La *identidad nacional* pasa a reposar en la identidad de la etnia dominante. Esto provocaría que las políticas estatales busquen “*naturalizar esas diferencias bajo la forma de un universalismo, y en consecuencia transmutar el acto de violencia impositiva en un principio de legitimidad y de consenso social*” (DE SOUSA SANTOS, 1995: 138). La “identidad nacional” se apoyaría en la supresión u ocultamiento de otras identidades no hegemónicas. He aquí que el hecho de definir al Estado ecuatoriano como “plurinacional e intercultural” mostraría una voluntad política de generar un Estado inclusivo no por la uniformidad sino por el reconocimiento de la diferencia.

Estado plurinacional e intercultural

El estado en su definición moderna se concibe como un estado de una sola nación. El aceptar la plurinacionalidad implica un nuevo modelo de Estado. Se trataría de un acto fundacional, un proceso de transición entre lo viejo y lo nuevo, que no está exento de resistencias (DE SOUSA SANTOS, 2008: 8). En el caso de Ecuador, fue necesario un largo recorrido para que finalmente se venzan esas resistencias ya que dicho paso desafiaba al estado “*uninacional*” que era representado por sectores dominantes (ANDRADE, 2010).

Con la independencia se reprodujo un sistema ilustrado basado en el principio republicano de igualdad (para los adultos varones) en el que no se concebía como *desigualdad* el hecho de que los indígenas no tuvieran acceso derechos económicos, políticos y sociales, ya que las élites consideraban a los indígenas como sujetos inferiores. Así, en el periodo poscolonial temprano se mantenía una posición ambigua frente a los indígenas ya que por un lado se les consideraba sujetos miserables, que necesitaban ser tutelados o

administrados por hacendados (quienes en su afán civilizatorio hablaban en nombre de los indígenas) y por otra parte, debían pagar impuestos⁶ como si fueran ciudadanos libres y con plenos derechos (PRIETO, 2004).

El proyecto plurinacional ecuatoriano se germinó a principios de los 70s, cuando la organización indígena empieza a exigir algunos derechos colectivos. Luego, a inicios de la década de los 80's el movimiento indígena liderado por la "Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador" (CONAIE) fue ganando espacio político. En este proceso de reconocimiento de la plurinacionalidad, tuvieron relevancia los levantamientos indígenas de 1990 y 1992, gracia a los cuales el movimiento indígena articuló demandas constitucionales que al ganar legitimidad, se incluyeron en la agenda nacional. De esta manera, fue creciendo la opinión de que el reconocimiento de la diversidad fortalecería la democracia (WALSH, 1999). Es así como la representación indígena ha tenido que legitimar sus espacios de *gobierno en la diversidad*. Concretamente, en el caso de gobiernos locales con gobernanza comunal, han tenido un doble reto en su recorrido por la legitimización. Por un lado, tienen ser percibidos como un gobierno indígena, es decir, con instituciones que responden a su propio bagaje cultural; y por otro lado, tiene que mostrarse como un gobierno abierto al "otro" étnico, y demostrar que se trata de un *buen y mejor gobierno* para todas y todos, un gobierno alternativo y a la vez incluyente (GARCIA, 2008).

Las demandas de "plurinacionalidad" serían cristalizadas finalmente en la Constitución de 2008. Fue una propuesta no libre de resistencias ya que algún sector de la Asamblea Constituyente veía en la plurinacionalidad un énfasis únicamente en la "diversidad" que amenazaría la "unidad" nacional. Esta posición no entendía que la plurinacionalidad va más allá de la relación Estado-individuo, sino que implica la pertenencia al Estado de colectividades que a su vez tienen una ciudadanía de derechos y obligaciones individuales y colectivas (SIMBAÑA, 2008: 112). Con todo, no se puede creer ingenuamente que el Ecuador al declararse un país "plurinacional" ya se ha librado de los límites propios de los Estados-nación. Es más, la prevención frente a la inmigración podría ser un indicio de lo que Verena Stolcke denomina ***fundamentalismo cultural*** en el que se "*asume una serie de conceptos antagónicos simétricos, el del extranjero, el extraño, el forastero, como opuesto al nacional, al ciudadano*" (STOLCKE, 1994: 247). Se presentaría así una asunción de que el país tiene un "patrimonio cultural" localizado, delimitado, compacto, por lo cual la inmigración sería una amenaza política a la identidad nacional. Se tendría un nacionalismo renovado ya no fundado en la vieja idea de "raza" (del s. XIX) con una hegemonía blanco-mestiza, sino sustentado en la cosificación de las fronteras y las diferencias culturales. Este

⁶ "Bolívar promulgó la categoría borbónica de "indígena" y reintrodujo un impuesto especial, la contribución indígena, que se mantuvo en vigencia hasta la década de 1850" (PRIETO, 2004: 25).

fundamentalismo cultural quiere mantener a cada uno en su sitio (los colombianos en Colombia, los cubanos en Cuba) ya que las diferencias culturales serían inconmensurables de tal manera que para mantener la paz la única posibilidad es vivir separados, cada uno en su lugar. Se trata de una ideología que asume la igualdad política asociada a una identidad cultural como un requisito para acceder a los derechos de ciudadanía. Así, se conserva la idea del Estado-Nación moderno que mira a los extranjeros como extraños, y por lo tanto ellos no tendrían derecho a compartir recursos con los “nacionales” y menos aún si estos recursos son escasos. De esta manera, quedaría legitimada la exclusión.

En cuanto a la temática de la **interculturalidad** en el Ecuador, desde los años 90s ya se presenta como un principio político impulsado en primer lugar por el movimiento indígena, y más tarde por el pensamiento emergente del movimiento afroecuatoriano. Gracias a estas demandas, el Estado asumió la interculturalidad inicialmente a partir de la Reforma Educativa y luego en la Reforma Constitucional de 1998 (WALSH, 2002). Se generó así un proceso de incorporación de la interculturalidad que se originó en el discurso y espacio indígenas pero que posteriormente se trasladaría o desplazaría al ámbito nacional.

Según Catherine Walsh, la temática de la interculturalidad en Ecuador está enmarcada dentro de las *luchas de significación*. Es decir, tiene una carga simbólica que hace referencia al imaginario de un país distinto. Al tener una carga simbólica, es un concepto que no se puede delimitar fácilmente. La interculturalidad "*funciona como **palabra clave** dentro de los discursos de líderes y dirigentes, como marcador del campo de batalla ideológica y, a veces, como lema del único futuro posible. Pero no siempre queda claro el significado social y la práctica concreta de estos discursos. Además, con la entrada de la interculturalidad [...] dentro del léxico oficial, la esfera del debate ha venido cambiando [...]*" (WALSH, 2002: 127).

En la Asamblea Constituyente de 2008, por razones políticas "*se puso a la interculturalidad como opuesto a la plurinacionalidad, y finalmente se terminó incorporando ambos conceptos*" (SIMBAÑA, 2008: 115). Esta situación revela el grado de conflictividad y comprensión no unívoca de los conceptos. De hecho, en la propuesta original de las nacionalidades indígenas, **la interculturalidad se la concibe como parte sustancial de la plurinacionalidad.**

La incorporación de la “interculturalidad” en la Constitución del Ecuador presenta una nueva perspectiva que implica un nuevo **campo epistémico** (WALSH, 2010: 87), ya que, en la nueva Constitución, el conocimiento deja de asociarse a un concepto monista de “ciencia”

para pasar a un concepto plural, en donde también caben los saberes ancestrales⁷. Por eso, el conocimiento deja de identificarse con la mera “razón” ilustrada, para pasar al mundo de la vida, al “buen vivir”.

El hecho de que el Estado ecuatoriano sea repensado desde lo plurinacional e intercultural debe ir más allá de una incorporación burocrática de lo indígena y lo afro (ACOSTA, 2010). Se hace necesario un repensar el Estado en sus estructuras e instituciones a partir de los diversos códigos culturales presentes en el Ecuador y posibilitar las condiciones para que circule el poder. Por otro lado, lo plurinacional y lo intercultural están relacionados. Lo plurinacional debe ser asumido como realidad por cuanto lo nacional ecuatoriano no es lo *monocultural*, sino lo *pluricultural*. Mientras que la interculturalidad es una tarea de construcción que debe llegar a las instituciones y estructuras estatales. Ambas, la plurinacionalidad e interculturalidad son complementarias en esta re-imaginación y re-fundación que caminan hacia el buen vivir (WALSH, 2009: 156, 157). Una tarea de tal envergadura solo puede ser un **proyecto en construcción**. Como afirma Boaventura de Sousa Santos (2008: 13): “*El constitucionalismo plurinacional e intercultural [...] tiene que ser experimental. No es posible resolver todas estas cuestiones en una Constitución de este tipo. Algunas cuestiones van a tener que dejarse abiertas, probablemente para otra Constituyente*”.

2.2. Un nuevo modelo de desarrollo: el buen vivir

El Preámbulo de la Constitución afirma: “***Decidimos construir. Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay. Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades [...]***”

Este preámbulo refleja la superación de la visión individualista de los derechos, ingresando así en la *tercera generación de derechos humanos* que toma en cuenta los derechos colectivos y ambientales. El buen vivir (Sumak Kawsay) se interpreta a partir del lenguaje de los pueblos originarios quichuas del Ecuador. Este no es un proceso original ecuatoriano, sino se enmarca en un contexto más amplio de otros pueblos, como el aimara en Bolivia (Suma Qamaña). Según José María Tortosa, el hecho de usar estos términos tiene una doble importancia. En primer lugar, hay una importancia simbólica, ya que los marginados de ayer aportan con su visión de mundo a la solución de problemas creados por quienes tenían el poder. En segundo lugar, porque señalan los errores del llamado “desarrollo”. Por

⁷ Art. 387.- *Será responsabilidad del Estado: 2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al sumak kawsay.*

eso, resulta significativo que estos conceptos se incluyan en cartas constitucionales de Bolivia y Ecuador, así se está repensando el desarrollo desde la periferia y no sólo desde sus élites (TORTOSA, 2009).

El **sumak kawsay** refleja la cosmovisión andina del pueblo kichwa. Según Ariruma Kowii, “*Sumak significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y kawsay, es la vida, en referencia a una vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano, en síntesis el sumak kawsay significa la plenitud de la vida*” (KOWII, 2009). El sumak kawsay también comprende una serie de valores entre los cuales se encuentran: *ama killa*, no a la pereza; *ama llulla*, no a la mentira; *ama shua*, no al robo.

En el Buen Vivir entran en juego aspectos que van más allá de los bienes materiales: el conocimiento, reconocimiento, la ética, la espiritualidad, la naturaleza, etc.⁸ Por otro lado, el *buen vivir* no se queda en el particularismo de una experiencia indígena, sino que tiene posibilidades de diálogo con otras comprensiones del mundo, ya que el buen vivir “*se sustenta también en algunos principios filosóficos universales: aristotélicos, marxistas, ecológicos, feministas, cooperativistas, humanistas...*” (ACOSTA, 2010: 13). En otras palabras, el buen vivir se enmarca dentro de las profundas aspiraciones humanas a una vida digna en su integralidad. Por eso, la discusión sobre el buen vivir va más allá de las realidades indígenas ya que es algo que compete a todo ser humano.

Un desarrollo que quiere alejarse del extractivismo

Según Gudynas, el término **extractivismo** en sentido amplio se usa para “*las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados (o que lo son limitadamente), y pasan a ser exportados*” (ACOSTA, 2010: 25). El extractivismo genera la apropiación y explotación masiva de recursos naturales. Paradójicamente, en no pocas ocasiones este estilo de desarrollo se encuentra en América del Sur bajo el empuje de gobiernos progresistas (GUDYNAS y ACOSTA, 2011: 82).

El modelo del extractivismo tiene una visión del mundo en la que se “cosifica” la naturaleza en beneficio utilitarista del hombre. Esa cosificación hace de la naturaleza un objeto externo al ser humano. La ilusión de que el ser humano es diferente de la naturaleza genera un extractivismo irresponsable ya que al destruir la naturaleza el hombre se destruye a sí mismo. En este sentido, “*la Naturaleza es asumida como “capital natural” a ser domado, explotado y por cierto mercantilizado*” (ACOSTA, 2010: 18).

⁸ Los derechos del Buen Vivir equivalen *parcialmente* a los derechos económicos, sociales y culturales: derecho al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación, información, cultura, ciencia, educación, hábitat, vivienda, salud, trabajo y seguridad social (TRUJILLO – ÁVILA, 2008: 76).

Al incorporar los “Derechos de la Naturaleza” en la Constitución se pasa de una visión del desarrollo “**antropocéntrica**” para pasar a una visión “**biocéntrica**”⁹ en la que se incluye al ser humano pero en un marco de referencia integral. Al abandonar el modelo extractivista de desarrollo, nos aproximamos a un **modelo “post-desarrollista”**.

Con todo, a pesar de estas propuestas integrales, queda mucho camino por recorrer. Alberto Acosta (2010: 37) reconoce que “*en la actualidad, todavía están presentes tesis y prácticas desarrollistas propias de una economía extractivista [...] Los **actuales gobiernos progresistas** en América Latina han registrado avances en algunas áreas, especialmente la social. Sin embargo muestran enormes dificultades para propiciar otra forma de inserción en el mercado mundial, generar nuevos estilos de vida, en particular para lograr una **utilización sustentable de los recursos naturales** en beneficio de la sociedad en su conjunto, reduciendo el elevado grado de deterioro ambiental*”.

2.3. Personas y grupos de atención prioritaria: movilidad humana.

La visión del buen vivir sería incompleta si no considera de manera especial a grupos en desventaja. Es así como la Constitución en su Título II (Derechos) contiene en su Capítulo Tercero los “**Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria**”. Con este título desaparece la noción de “grupos vulnerables” mencionada en la Constitución de 1998.

Los *grupos de atención prioritaria* gozan de los mismos derechos que los demás, más ciertos derechos que tienen por su situación particular. Esta situación las pone en una desventaja respecto a otras personas, grupos o instituciones. En la Constitución (Art. 35) se presentan diversas variables que definen a una persona o grupo de atención prioritaria. Estas variables van desde condiciones vitales personales (niñez, vejez, embarazo, discapacidad), condiciones relacionales (violencia, maltrato, situación de riesgo), condiciones ambientales (desastres naturales) y condiciones jurídico-estatales (personas privadas de libertad). Dentro de las *personas y grupos de atención prioritaria* se encuentra la Movilidad Humana¹⁰ (Artículos 40 al 42). Con todo, también hay otras numerosas referencias sobre la movilidad humana a lo largo de la Constitución. (Ver **ANEXO I**)

⁹ En la Constitución se incentiva el respeto a los elementos que forman un ecosistema (Art. 71), se reconoce el derecho a la restauración de la naturaleza (Art. 72) en la que se debe aplicar simultáneamente dos justicias: la ambiental para las personas, y la ecológica para la Naturaleza (ACOSTA, 2010: 20). Se promueve la restricción de actividades que puedan afectar las especies, ecosistemas y ciclos naturales (Art. 73) y se estipula que los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (Art 74).

¹⁰ “Nadie puede negar que los migrantes (inmigrantes y emigrantes) se encuentran en condiciones de particular vulnerabilidad, en particular cuando se les considera ilegales y sufren condiciones de explotación laboral” (TRUJILLO y ÁVILA, 2008: 78)

3. EL “PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013”

El “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*” es el *Plan Nacional de Desarrollo*, que de acuerdo a la Constitución del Ecuador “es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos [...]”. (Art. 280). Por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta en la que se presenta la concepción de desarrollo que el Ecuador debe seguir como meta a partir de las prioridades escogidas para su cumplimiento.

El “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” fue elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en un proceso en el que se tomó en cuenta los aportes ciudadanos. Según René Ramírez (Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo), la “*aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la Constitución, así como también para la consolidación de la democracia participativa*” (SENPLADES, 2009: 14). Por otro lado, “*el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantean los idearios del Consenso de Washington y con las aproximaciones más ortodoxas al concepto de desarrollo*” (2009: 10).

El Plan, al estar en una línea pos-desarrollista se propone un “nuevo paradigma económico” que sea incluyente, sustentable y democrático a partir de “*una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista [...]*” (2009: 10).

Respecto a la movilidad humana y las políticas públicas contenidas en el Plan, resulta relevante indagar si existe alguna articulación entre la movilidad humana y la “plurinacionalidad e interculturalidad”. Se puede observar que la plurinacionalidad e interculturalidad se toman **en función de la ecuatorianidad** en su diversidad. En este ámbito, se “*entiende a las culturas como la vivencia que engloba y articula todos los conocimientos dados y practicados por las diferentes sociedades (mestiza-indígena, afroecuatoriana y otras), que han intervenido en la **formación del actual Estado ecuatoriano***” (2009: 46). En otras palabras, **la plurinacionalidad y la interculturalidad se conciben como parte del proyecto sociopolítico estatal ecuatoriano**. Dentro de este contexto, la identidad ecuatoriana también entraría dentro de dicho proyecto.

Ahora bien, ¿**Qué se entiende por identidad en el Plan?** En el *fundamento* del Objetivo 8 (*Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad*), encontramos la siguiente aproximación al concepto de identidad:

“Históricamente condicionados, los **sistemas de la cultura** abarcan todos los niveles que componen el orden común y configuran, en cada época, las formas que asume la vida social transmitida de generación en generación. Estas **formas reciben el nombre de identidad**, y son entendidas como un conjunto de caracteres que expresan las relaciones de las colectividades con sus condiciones de existencia histórica y social. Entre estos caracteres, es posible reconocer los de **larga duración** y los **transitorios**. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo –y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica–; los segundos corresponden a momentos del devenir social y humano. La **realidad de la cultura** es coextensiva a la **realidad social**; por tanto, si existen diversas sociedades, existen diversas culturas, lo que exige hablar desde en ese marco. [...] El Estado y la sociedad tienen responsabilidades compartidas, en la perspectiva de asegurar las **condiciones de permanencia y reproducción de la cultura** en sus múltiples expresiones. [...] Las culturas, el Estado y la sociedad **no son realidades acabadas**, sino en **permanente construcción**.” (SENPLADES, 2009: 297).

De lo anterior, se puede destacar que la identidad es entendida a partir de la **tensión** entre **tradición / memoria histórica / transmisión generacional** y aquello que es producto del **devenir social y humano** en permanente **construcción**. Esto nos haría ver que se trabaja con un **concepto dinámico de cultura**. Sin embargo, como veremos más adelante en las políticas y sus lineamientos sobre movilidad humana, se acentúa más la identidad ecuatoriana en cuanto a tradición, transmisión y memoria antes que las potencialidades del devenir y construcción.¹¹ Así, se puede afirmar que, si bien se mira la cultura como un proceso dinámico, se piensa la interculturalidad y plurinacionalidad a partir de una identidad fija o consolidada (*ecuatorianidad*) que responde a un proyecto de Estado nacional.

Las apelaciones a la ecuatorianidad se refuerzan al señalar las limitaciones pasadas de una planificación y coordinación de iniciativas de gestión cultural centralizada y excluyente. Estas limitaciones, de acuerdo al diagnóstico del Objetivo 8 del Plan (2009: 299), han provocado un proceso de “*empobrecimiento de la riqueza cultural de la sociedad ecuatoriana*” manifestado en el deterioro de las condiciones de vida (especialmente de los pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios), analfabetismo, “*pérdida de las lenguas nativas*”, “*debilitamiento de las identidades culturales del país*”; discriminación, exclusión y abandono de “*las personas y comunidades pertenecientes a las formas culturales no hegemónicas*”. Esto nos lleva a pensar en el tema de la *preservación de la diversidad cultural*. Aquí nos encontraríamos con su versión progresista que se previene de la globalización (que

¹¹ En todo caso, tanto el concepto de plurinacionalidad como el de interculturalidad representarían “**un avance significativo para la comprensión de la compleja realidad cultural ecuatoriana, en donde coexisten diversas nacionalidades, pueblos, culturas y grupos identitarios en relaciones de conflicto, intercambio y convivencia**” (SENPLADES, 2009: 297).

implicaría un neocolonialismo) mediante la preservación de la diversidad a partir de la defensa y **fortalecimiento de la identidad ecuatoriana** (Política 8.3.).

En cuanto al **tema de la interculturalidad**, el Objetivo 7 se propone: *Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común*. En su diagnóstico se expresa que gracias a los largos años de colonización aún se conserva una persistente discriminación y falta de reconocimiento mutuo: “*La desvalorización del otro, la negación de la interculturalidad, la discriminación de género, étnica, generacional, a personas discapacitadas, a ciertas culturas urbanas, a extranjeros en general, a personas refugiadas [...]*” (2009: 286). Aquí vale la pena preguntarnos qué se entiende por “interculturalidad” para poder hacer referencia a una “*negación de la interculturalidad*”. ¿Pasamos de “proyecto sociopolítico” a algo que se da y recibe como una cosa? Encontramos aquí un **desplazamiento de sentido** del concepto de interculturalidad. Ya no se está hablando de la interculturalidad como proyecto sociopolítico, sino de algo que puede ser objeto de relación, de intercambio, pero de una manera difusa. Esto hace que el concepto de interculturalidad no quede debidamente definido ni delimitado en el Plan, lo cual pone en duda la operatividad del mismo para aplicarlo a políticas públicas.

En cuanto a la **temática de la movilidad humana**, el Objetivo 5 del *Plan* se propone “*Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana*”. En una de las secciones del diagnóstico se trata expresamente de la **Movilidad Humana y Derechos Humanos** en el cual se afirma: “*La movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos*” (2009: 258). Esto nos mostraría que la movilidad humana se alejaría de la vieja concepción que asociaba movilidad humana – soberanía y seguridad. Es más, la movilidad humana, de acuerdo al Plan, es “*un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza*” (2009: 258).

Por lo tanto, podemos decir que en lo que tiene que ver con el **diagnóstico**, el Plan parte de una **visión positiva de la migración** acorde con la Constitución que propugna el “*principio de ciudadanía universal*” (Art. 392). Con todo, como veremos más adelante, a pesar de que en el diagnóstico se enfatiza los derechos humanos, en su concreción en políticas públicas, se presenta un modelo de integración social de las personas en movilidad humana desde una perspectiva diferenciada y jerarquizada, lo que vendría a reproducir el modelo de estado nación centralista, homogéneo culturalmente bajo la categoría de *ecuatorianidad*.

3.1 Migrantes ecuatorianos en el exterior y migrantes en retorno

En el diagnóstico sobre *Movilidad Humana y Derechos Humanos* (Objetivo 5) se constata que los migrantes están expuestos a la violación de sus derechos humanos. Esto afectaría también, en los últimos años, a los migrantes ecuatorianos que han sido víctimas de “*todo tipo de discriminaciones sociales y laborales por su origen, y también por los procesos de tráfico ilegal de personas*” (2009: 259).

En cuanto a **los migrantes ecuatorianos** se reafirma la voluntad de Estado ecuatoriano de defender a las y los ciudadanos en el exterior. Por otro lado, “*trabajar por crear condiciones adecuadas para el **retorno voluntario** de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello se debe velar por el cumplimiento del **derecho al retorno**, así como de los **derechos a no tener que migrar***” (2009: 259). Esto nos muestra que se reconoce que en la decisión de migrar no interviene solamente una decisión personal o familiar, sino también intervienen factores sociopolíticos, económicos, etc. En otras palabras, en el Plan se está reconociendo que por la falta de oportunidades en Ecuador, no pocos ecuatorianos se han visto obligados a migrar.

En el mismo diagnóstico, otra de las razones que motivan el interés del Estado por los migrantes ecuatorianos en el exterior, es el aporte que ellos realizan a la “*construcción y **preservación identitaria de la ecuatorianidad**, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos del país con las comunidades de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, fomentando el apoyo a todas sus manifestaciones culturales en los distintos lugares donde se encuentren*” (2009: 259). Ahora bien, si el diagnóstico se refiere a una “preservación identitaria de la ecuatorianidad” de una manera extraterritorial (fuera del Ecuador), ¿no se estaría considerando la identidad ecuatoriana como una “**esencia**”, desconociendo así que las culturas son **dinámicas**?¹² Como señala Alejandro Grimson (2011), hay un **equivoco** (traído del sentido común) que asume que las personas se **mueven con su cultura**, de tal manera que llevarían consigo un “**equipaje cultural**” a todo lado, sin importar los cambios de contexto y los cambios en las dinámicas de poder.

En el fundamento del **Objetivo 6** (*Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas*) se hace mención a las condiciones laborales, por lo cual el Estado “*preocupado por la emigración, asimismo, genera condiciones para que los ecuatorianos y ecuatorianas que **retornan** al país, como consecuencia de la actual crisis económica*

¹² Vale la pena preguntarse: ¿La “ecuatorianidad” de quien vive más de diez años en España es igual a la de su compatriota quien vive en territorio nacional? ¿Qué tipo de ecuatorianidad tiene un joven que desde niño viajó a España y solamente visita una vez cada dos años a su familia que quedó en el Ecuador?

mundial, puedan hacerlo **en condiciones dignas y no precarias**" (SENPLADES, 2009: 272). Con todo, no se especifica qué implicaría aquello de "condiciones dignas".

Políticas y lineamientos de política

En cuanto a la **dimensión jurídica** en Objetivo 1 política 1.7 se propone *Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia*. Para lo cual, entre uno de sus lineamientos de política (f) está establecer *acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior*. Esta dimensión jurídica ha cobrado últimamente mucha visibilidad por la situación de ecuatorianos con casas hipotecadas en España.¹³ Este nuevo escenario muestra un traspie al sueño migratorio, ya que miles de ecuatorianos salieron del país en busca de mejores condiciones para ellos y sus familias, pero regresan obligados por el desempleo que azota España.¹⁴ En la misma dimensión jurídica, relacionada con los derechos, se propone el empadronamiento permanente de los y las ecuatorianas en el exterior (Política 10.4, b).

En cuanto a las **dimensiones sociales** en aquella que se refiere al **trabajo**, con respecto a los **retornados**, se propone *facilitar la inserción social¹⁵ e inclusión económica y financiera*. El retorno voluntario ha sido una de las políticas que ha tenido mucha visibilidad en España, con planes como *Fondo concursable "El Cucayo"* y el "Plan Bienvenid@s a casa".¹⁶

En cuanto a la **sanidad** los migrantes en el exterior (España) pueden optar por la afiliación voluntaria a la seguridad social ecuatoriana. Si el migrante tiene entre 18 y 60 años de edad y viaja a Ecuador, podrá tener cobertura total en salud, lo mismo si los hijos viven en Ecuador y son menores de 18 años y el cónyuge / conviviente es residente en Ecuador.¹⁷

En el ámbito de la **vivienda**, dentro del objetivo 1/1.1f (*Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades...*) se pretende *establecer mecanismos*

¹³ ANDES (24/03/2012). "Gobierno ecuatoriano respalda a migrantes en España afectados por la deuda hipotecaria". <http://andes.info.ec/pol%C3%ADtica/1032.html>

EL MUNDO - Europa Press (03-04-2012). "Ecuador prohibirá a sus bancos comprar hipotecas españolas". <http://www.elmundo.es/accesible/elmundo/2012/04/03/suvienda/1333478481.html>

¹⁴ España es el país europeo con mayor tasa de desempleo (24,1% a mayo de 2012). Esta realidad ha obligado no solo a inmigrantes, sino también nacionales españoles a dejar el país en busca de oportunidades. He aquí que el retorno de ecuatorianos no está generado únicamente por una política que favorezca un retorno digno, como parecería mostrar el logro No. 60 ("Los migrantes ecuatorianos regresan al país") incluido en el folleto divulgativo sobre los "100 logros de la Revolución Ciudadana" (SENPLADES).

¹⁵ En el Plan no se encuentra una definición clara de "inserción social". Es más, en todo el documento (que tiene más de 500 páginas) solo se encuentran tres referencias a "inserción social" que son usadas en **tres contextos diferentes**: migrantes ecuatorianos en retorno (Política 1.7), desigualdad y pobreza (diagnóstico objetivo 1) y personas privadas de libertad (Política 9.5).

¹⁶ Con todo, según María Isabel Moncayo, "los dispositivos del Plan Bienvenid@s a Casa privilegian a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y que han acumulado recursos, por sobre aquellos que regresan de manera forzada y carecen de recursos, podemos afirmar que su modelo no está pensado para romper las asimetrías socioeconómicas entre los migrantes, sino que más bien las reproduce" (2011: 121).

¹⁷ Información tomada del tríptico "**Afiliación voluntaria para nuestros migrantes**" (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS) que se distribuye en España a través de la SENAMI, embajada y consulados.

financieros y no financieros para adquisición de vivienda para los migrantes y sus familias. Gracias a la afiliación a la seguridad social, el migrante ecuatoriano podría comprar casa en Ecuador gracias a un Préstamo Hipotecario.

No se encuentra una línea específica respecto a ámbito **educativo**. Con todo, al menos la SENAMI en Madrid ha tenido interés en proporcionar talleres enfocados en el área educativa no formal como cursos de kichwa, además de disponer de libros ecuatorianos que están a disposición de los visitantes. Esto nos haría ver un interés de fomentar y reforzar la **identidad ecuatoriana en un contexto transnacional** (Política 8.3). También se tiene previsto en un futuro promover la capacitación y formación profesional de ecuatorianos en condición de movilidad humana. En cuanto a la **dimensión cultural**, de acuerdo al Objetivo 1 / 1.7c se pretende promover las **culturas ecuatorianas en mundo** en particular en los principales países de destino de los emigrantes¹⁸.

En **resumen**, las políticas y lineamientos de política referidas a los emigrantes ecuatorianos abarcan tanto la dimensión jurídica (defensa y promoción de derechos) como social (trabajo, sanidad, vivienda, educación). En cuanto a la dimensión cultural, se podría afirmar que ésta reforzaría el ámbito educativo al referirse a la “preservación identitaria de la ecuatorianidad” (diagnóstico Objetivo 7) y al “fortalecimiento de la identidad ecuatoriana” (Política 8.3), expresiones no libres de contradicciones ya que reflejan una tensión entre una visión de cultura como **esencia** y una visión **dinámica** propiciada por el cambio de contexto que brinda la migración. En todo caso, esto reflejaría una visión de *cultura* como parte de un proyecto nacional estatal que se encuentra en tensión al querer aplicarse en un ámbito extraterritorial.

3.2 Inmigrantes internacionales en el Ecuador

El diagnóstico reconoce la presencia de inmigrantes de diversas nacionalidades: “...se ha dado la entrada de importantes números de ciudadanas y ciudadanos peruanos, chinos y cubanos, entre otros, lo cual **nos invita a pensar el Ecuador de modo más claro desde la interculturalidad, sin renunciar a sus derechos soberanos**” (SENPLADES, 2009: 261). Aquí nos encontramos con una traslación o desplazamiento del concepto de interculturalidad ya que se amplía su rango de acción original que era concebido en términos de plurinacionalidad / interculturalidad ecuatoriana. Por otra parte, pareciera que **se confronta interculturalidad Vs. derechos soberanos**. Es decir, ¿a más *interculturalidad* referida a los inmigrantes en Ecuador, menos *derechos soberanos*? Este equívoco nos muestra la

¹⁸ Aquí se refleja la preocupación por la “preservación identitaria de la ecuatorianidad” que se señala en el diagnóstico.

necesidad de aclarar lo que se quiere entender por interculturalidad, solamente así dicho término puede volverse operativo para orientar políticas públicas de movilidad humana.

El diagnóstico también menciona el **principio de ciudadanía universal** contemplado en el Art. 416 de la Constitución. Se manifiesta que “*se han dado pasos en firme para respetarlo, como la decisión de retirar la exigencia de visa a los extranjeros.*” (2009: 260). En efecto, en mayo de 2008, el gobierno ecuatoriano eliminó unilateralmente las exigencias de visado para quienes se quedaban en Ecuador hasta por 90 días. Se trató de una medida acorde con el espíritu de la Constitución, con todo, luego de dos años de esta apertura se dio marcha atrás.¹⁹

Resulta llamativo que en el diagnóstico sobre *Movilidad Humana y Derechos Humanos*, a pesar de que se parte de una visión integral de la migración, solamente se mencionan las violaciones de los derechos de los **migrantes ecuatorianos en el exterior**, y no se menciona ni como posibilidad a violaciones a los derechos humanos de inmigrantes y refugiados. Esto nos hace ver que se piensa la movilidad humana y los derechos de una forma fragmentada. Por un lado, en los lineamientos generales se usan expresiones inclusivas referidas a derechos universales, pero por otro lado, en cuanto a la particularización de esos derechos, se invisibiliza a ciertos grupos. Esto también muestra que el apartado sobre migración y derechos está en primer lugar pensado a partir de la condición particular de los emigrantes que tienen ciudadanía ecuatoriana.

Políticas y lineamientos de política

En cuanto a la **dimensión jurídica**, dentro del Objetivo 1 política 1.7 en el lineamiento (a) se propone: ***Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.***

En este punto es pertinente señalar el proceso de regularización de 1.314 ciudadanos peruanos que residen en el cantón Paute y en la ciudad de Loja que se han beneficiado con una visa indefinida (entre marzo de 2011 y enero de 2012)²⁰. En contraste, tenemos el caso

¹⁹ ORTIZ, Gonzalo (09/09/2010). “Libre acceso de extranjeros a Ecuador es menos libre”. IPS Inter Press Service <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=96394>

²⁰ SENAMI-NOTICIAS (17/01/2012): “Ciudadanos Peruanos continúan proceso de regularización”. En: <http://www.senami.gob.ec/noticias/1269-ciudadanos-peruanos-continuan-proceso-de-regularizacion.html>

Se trata de un **avance concreto en la protección de inmigrantes**, con todo, esto no necesariamente significa lograr la “cohesión y la integración social” plena (objetivo 1). La integración, si bien incluye lo jurídico, debe abarcar otras dimensiones, y para que sea intercultural debe ser un proceso de **dobles vías**, en construcción conjunta entre inmigrantes y población local. Al respecto, son reveladores los comentarios despectivos de ecuatorianos sobre inmigrantes peruanos que recibieron visa: “Tanta mano de obra extranjera tiene malas consecuencias [...] ante todo primero estamos los de nuestra nación”. Otro lector escribe: “Cuántos criminales/asaltantes/o Prófugos de la Justicia Peruana o Interpol Interna y se encuentra escondidos en el Ecuador y siguen cometiendo crímenes” Cf. <http://noticias.aollatino.com/2012/01/18/ecuador-regulariza-a-inmigrantes-peruanos/>. He aquí que se hace necesario diversos acercamientos a la interculturalidad que, sin dejar de lado aspectos sociopolíticos, consideren también otros enfoques como el de “**mediación intercultural**” (GIMÉNEZ y MALGESINI, 2000) que puede ser aplicado a contextos locales y barriales.

de personas extranjeras que no solamente no tienen reconocimiento pleno, sino que se encuentran en un verdadero “limbo migratorio”, como detallaremos más adelante.

En cuanto a las dimensiones sociales, en el ámbito **laboral** (Objetivo 1, política 1.1.) tenemos el lineamiento (h): *Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante*. En cuanto a la **salud y educación**, dentro de la misma política 1.1, en el lineamiento (a) se propone *Ampliar la cobertura y acceso de los **servicios públicos de salud y educación para toda la población** [...] a la vez que **se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria***. Asumimos que entre los “grupos de atención prioritaria” se encuentran **implícitamente** los inmigrantes y refugiados, a pesar que lo recomendable hubiese sido que se tome en cuenta explícitamente las particularidades de estos grupos. En cuanto al ámbito de la **vivienda** no se tiene ningún lineamiento específico.

En la misma la dimensión social, dentro del Objetivo 5 (*Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana*) se presenta una doble visión sobre la migración. Por un lado, respecto a **América Latina y el Caribe** (5.5) se intenta *promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los **intercambios turísticos***, y por otro lado, respecto a **combatir la delincuencia transnacional organizada** (5.7) se propone *reforzar la prevención y sanción de delitos*. Esto nos muestra una tensión compleja entre el dentro / fuera, entre abrir y cerrar fronteras.

En cuanto a la **dimensión cultural**, de manera general se aplica el Objetivo 1 política 1.6 que se propone *reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación*. Así, se promovería la *creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el **respeto a la diversidad*** y además se propondría *fortalecer y difundir **mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias**, dentro del marco constitucional y legal vigente*. Finalmente en la política 1.7 lineamiento (c) se propone *promover las culturas ecuatorianas en mundo [...] así **como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador***.

En resumen, se puede afirmar que localizamos políticas y lineamientos de políticas sobre los inmigrantes en tres categorías. Una categoría en la que se menciona a extranjeros en general (dimensión jurídica). Otra categoría que se refiere de manera general a los *grupos de atención prioritaria* (salud y educación) y finalmente solo hay un ámbito (trabajo) en el que explícitamente se menciona a los inmigrantes. En cuanto a la vivienda, no encuentra considerada. Por otro lado, se puede afirmar que la inmigración se la mira de una forma ambivalente ya que se presenta como una **oportunidad** (turismo, diversidad, etc.) y a la vez como una **amenaza** (delincuencia transnacional, trata de personas, etc.).

3.3 Refugiados

El Ecuador es el país con mayor número de refugiados de América Latina (55.330 personas a febrero de 2012)²¹. La condición de refugiado es vista desde una doble perspectiva. Por un lado, hay reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano, pero por otro lado, hay una traslación de la temática a la comunidad internacional: *“el Estado se compromete al **reconocimiento** del estatus de residentes a todas las personas que necesitan de protección internacional, pero también tiene que **exigir a la comunidad internacional su compromiso, principalmente económico**, para que el Estado pueda reconocer todos los derechos que les son inherentes a ese grupo vulnerable de la población”* (SENPLADES 2009: 261).

En el Objetivo 1, en el diagnóstico sobre *desarrollo infantil integral*, se recoge otro diagnóstico que consta en un documento de la ONU (2009) sobre la *situación de la niñez y de la adolescencia* en territorios fronterizos, en los que *“hay mucha violencia, poco acceso a la justicia y grandes desplazamientos de personas. ACNUR calcula que **de los 84.000 desplazados colombianos, un 20% son niños y niñas**. En las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, muchas niñas y adultas, entre ellas las desplazadas y refugiadas colombianas, están atrapadas en redes de explotación sexual”* (SENPLADES, 2009: 143; ONU, 2009).

En cuanto a los logros en materia de refugio, el diagnóstico hace referencia al *proceso del Registro Ampliado*, que en su primera etapa entregó 10.603 visas de refugio²²

Políticas y lineamientos de política

En cuanto a la **dimensión jurídica**, de manera general puede ser aplicado el Objetivo 1/ 1.7 lineamiento (a) que se propone *aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras **sin importar su estatus o condición migratoria***.

En cuanto a la **dimensión social** en el Objetivo 3 (*Mejorar la calidad de vida de la población*) consta la política 3.4: *Brindar atención integral a las mujeres y a los **grupos de atención prioritaria**, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural*. Dentro de éste, encontramos un lineamiento específico sobre refugiados (c): *Promover acciones de **atención integral a las personas refugiadas** y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia*. En este punto vale

²¹ Dato de la Dirección de Refugio de Cancillería y publicado en: EL COMERCIO (29/05/2012). “Guayaquil, refugio de 2 975 foráneos”. http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-refugio-foraneos_0_708529297.html

²² Visas entregadas por el gobierno entre el 23 de marzo hasta el 4 de julio de 2009. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (20/07/2009). “Ecuador amplía su solidaridad con la población colombiana que pide refugio”. *Boletín de Prensa* No. 281 <http://www.mmrree.gob.ec/2009/bol281.asp>

la pena preguntarse si la “**atención integral**” puede brindarse sin considerar los ámbitos de la salud, educación, vivienda y trabajo, ya que no hay ningún lineamiento de política específico que contemple dichos ámbitos para el caso de los refugiados. Por otro lado, si nos atenemos al diagnóstico del Plan, dicha atención al refugiado se la toma como una carga (especialmente económica) que tiene que ser pasada o compartida con otros (Cf. Política 5.1, lineamiento e).

En cuanto a la **dimensión cultural** dentro del Objetivo 7, política 7.5 lineamiento (e), manifiesta el propósito de *Impulsar **actividades de intercambio** con extranjeros, incluyendo a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, con la participación de **organizaciones sociales** diversas.*

En resumen, nos encontramos con pocos lineamientos de política específicos para el caso de los refugiados. La paradoja está en que el diagnóstico sobre refugiados expuesto en el apartado sobre *Movilidad Humana y Derechos Humanos*, reconoce necesidades concretas de esta población (como la situación de riesgo en que se encuentran los niños y niñas desplazadas en zonas de frontera). Estas necesidades deberían reflejarse en un lineamiento de política concreto. Por otro lado, los lineamientos contienen términos no suficientemente aclarados (ni en el *fundamento* ni en el *diagnóstico*) como “atención integral” y “actividades de intercambio”. Estos términos generales contrastan con la ausencia de políticas concretas dirigidas a los refugiados en ámbitos integración en lo que se refiere al trabajo, educación, vivienda y salud. ¿Será que el diagnóstico no encontró dificultades en estos ámbitos?

Según un estudio sobre refugiados urbanos en Ecuador publicado por FLACSO (llevado a cabo entre 2009 y 2010) en lo que se refiere al ámbito del **trabajo**, se afirma que el proceso de inserción de los refugiados en Quito y Guayaquil “*se lleva a cabo en un contexto urbano caracterizado por una profunda segregación económica y étnica [...] Las amplias percepciones que la población en situación de refugio tiene sobre su discriminación, mayoritariamente asociadas a su origen colombiano, se inscriben en este contexto*” (OSPINA y SANTACRUZ, 2011: 36). Al respecto, vale la pena preguntarse qué tipo de “actividades de intercambio” se pueden dar en este contexto, y ni qué decir de una posible “interculturalidad” que es un proceso de interacción positiva de doble vía.

En el ámbito de la **educación**, si bien se dispone del Acuerdo Ministerial 337 de 2008 que garantiza la cobertura educativa, se constata que generalmente “*no se sigue lo dispuesto por la normativa, tanto por el desconocimiento que tienen los directivos sobre la existencia de la misma, o porque conociéndola, deciden no aplicarla*” (OSPINA y SANTACRUZ, 2011: 41). Es decir, se presenta discriminación institucional a nivel de los centros educativos.

En el ámbito de la **vivienda**, “los refugiados colombianos tienen un acceso restringido ocasionado principalmente por la discriminación relacionada con su nacionalidad, la escasez de recursos, la ausencia de un garante y la falta de documentos. [...]” (2011: 47).

En el ámbito de la **salud**, si bien generalmente no se exige documentos que certifiquen la situación migratoria de las personas, “el 44% de los [refugiados] encuestados expresa que ha tenido algún tipo de dificultad para acceder a los servicios de salud [...]”. (2011: 45). La situación de salud de personas con necesidades de protección internacional y refugiadas colombianas se encuentra marcada “por la discriminación y la xenofobia, promovida muchas veces por decisiones del Estado como la exigencia del pasado judicial, o incentivada por los medios de comunicación que fortalecen estereotipos negativos y generalizados de la población colombiana” (SJRM, NYU, FUNSAD, 2012: 54).

La ausencia de políticas en ámbitos de integración social básicos como trabajo, educación, vivienda y salud se encuentra reforzada con la **ausencia de metas** concretas en el caso de los inmigrantes y refugiados.²³ Al no encontrarse metas respecto a esta población, se crea una invisibilización que no favorece ni la “integración social” ni la tan mencionada “interculturalidad”. La invisibilidad es contraproducente ya que refuerza aquella visión que desconoce los aportes de la inmigración y muestra “las reticencias y prejuicios de una sociedad que está acostumbrada a expulsar personas en busca de un futuro mejor, pero no a recibirlas” (VERDESOTO y ZEPEDA, 2011: 112). A esto se añade una posible **doble y hasta triple discriminación**, como afirmó un joven colombiano refugiado que vive en Guayaquil (Isla Trinitaria): “Ser afrodescendiente, colombiano y refugiado son demasiadas barreras que sortear”²⁴.

La situación de los refugiados se vuelve más dramática al ser vulnerables a las **redes de trata de personas**. El Oficial de Protección del ACNUR, Reem Alsalem, hace poco alertó que las personas refugiadas que necesitan protección pueden acabar siendo víctimas de trata, especialmente en la zona fronteriza de Ecuador con Colombia. El hecho de que no puedan acceder a ámbitos laborales que pueden acceder los ciudadanos ecuatorianos, hace que se encuentren indefensos frente a la extorsión, fraude y engaños. Por otro lado, “en ocasiones las autoridades se limitan a ver si las mujeres están en situación legal en el país, en vez de constatar si son víctimas de trata, y proceden a deportarlas, pese a que la vuelta a sus lugares de origen a menudo las convierte en víctimas de la violencia”.²⁵

²³ Cada uno de los Objetivos del “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” tiene su fundamento, diagnóstico, políticas y lineamientos y finalmente “metas” de acuerdo a las políticas expuestas. Estas metas permiten “hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno [...] muestran el compromiso del Gobierno Nacional para cumplir con su propuesta de transformación.” (SENPLADES, 2009: 13).

²⁴ EL COMERCIO (29/05/2012). “Guayaquil, refugio de 2 975 foráneos”.

²⁵ EL UNIVERSO (15/05/2012). “ONU alerta vulnerabilidad de refugiados en Ecuador ante redes de trata”. <http://www.eluniverso.com/2012/05/15/1/1355/onu-alerta-vulnerabilidad-refugiados-ecuador-ante-redes-trata.html>

Finalmente, es necesario señalar otra situación que va claramente en contra del espíritu de la Constitución. Se trata de extranjeros que se encuentran en un “**limbo migratorio**” al no poder retornar a sus países ni poder regularizarse en Ecuador. En esta situación se encuentran algunos ciudadanos cubanos y haitianos. En el caso de los cubanos, entraron a Ecuador de forma legal, pero su situación migratoria se volvió irregular al no poder regresar a Cuba (al perder su condición de residentes en Cuba) ni poder integrarse plenamente en Ecuador (al estar con estatuto migratorio irregular)²⁶. En el caso de los haitianos, éstos salieron de su país a raíz del terremoto que devastó su patria el 12 de enero de 2010; entraron en Ecuador de manera legal, aprovechando que no se exigía visado, pero al llegar al país no han podido regularizar su situación ni conseguir visa de trabajo, por lo cual son proclives de sufrir abusos tanto de las autoridades como de patronos inescrupulosos que les contratan laboralmente en condiciones precarias.²⁷ Este “limbo migratorio” hace que estos inmigrantes pasen a ser invisibles, como si no existieran, de tal manera que incluso la violación de sus derechos queda en el silencio. Por otro lado, hay algunos ciudadanos cubanos que se encuentran reclusos con vigilancia policial, en un viejo hotel del centro histórico de Quito²⁸ A esto se añade la detención de ciudadanos cubanos en el mismo aeropuerto de Quito, como denunció a inicios de este año el “Colectivo Migración y Refugio”.²⁹ Todas estas situaciones desdican de la proclama Constitucional de la *ciudadanía universal*, de la *no criminalización por condición migratoria* y de la promoción de la *integración latinoamericana*.

²⁶ HOY (12/04/2011). “Miles de cubanos sobreviven en un limbo migratorio en Ecuador”. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/miles-de-cubanos-sobreviven-en-un-limbo-migratorio-en-ecuador-469348.html>

²⁷ EL COMERCIO (03/04/2012). “Haitianos piden que Ecuador les de visa y denuncian abusos de autoridades” http://www.elcomercio.com/seguridad/Haitianos-Ecuador-denuncian-abusos-autoridades_0_675532548.html

²⁸ ORTIZ, Gonzalo (14/02/2011). “Un hotel, centro de detención de inmigrantes en Quito”. IPS. En: <http://periodismohumano.com/migracion/un-hotel-centro-de-detencion-de-inmigrantes-en-quito.html>

Esta situación recuerda los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) de España en los cuales se recluye a los inmigrantes irregulares a la espera de ser deportados. La diferencia está en que de acuerdo a la ley, el extranjero **no puede ser detenido indefinidamente** (la detención durará un máximo de **60 días**).

²⁹ “*Varias personas están siendo privadas de su libertad en el Aeropuerto Mariscal Sucre de Quito por parte de las autoridades de Ecuador. Según lo expresado por las personas detenidas o sus familiares, ellas viajaban de regreso a Ecuador cuando fueron confinadas en una sala de detención, luego de negárseles la entrada al territorio nacional ecuatoriano. No existe claridad sobre el total de personas en esta situación, ya que cada día se incrementa, pero al momento, puede sobrepasar el número de 12. - En todos los casos fueron rechazados los intentos de deportación por parte de las autoridades cubanas del Ministerio de Inmigración y Extranjería*”. COLECTIVO MIGRACIÓN Y REFUGIO (23/01/2012). “Comunicado de denuncia a la opinión pública”. <http://www.redandinademigraciones.org/doctos/Denuncia.pdf>

4. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La *Constitución de la República del Ecuador* (2008) presenta una nueva concepción de Estado al definirse como **plurinacional e intercultural**. Así, se reconoce el hecho innegable de que Ecuador es un país diverso y a la vez se hace justicia a aquellos pueblos originarios que por mucho tiempo fueron ignorados. A partir de este logro constitucional se comprende la inclusión de un nuevo paradigma de desarrollo, *el buen vivir*. Se plantea la necesidad de alejarse de una noción extractivista de desarrollo para pasar a un modelo de desarrollo integral en el que la naturaleza tiene sus derechos y el desarrollo humano no se queda en lo meramente económico, sino que también está asociado a una ética (*sumak kawsay*).

La movilidad humana se ubica en la Constitución en el Título II (Derechos) dentro de las *personas y grupos de atención prioritaria*. En el marco del *buen vivir*, la Constitución reconoce la migración como un *derecho*, por lo cual se propone no identificar a **ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria** (Art. 40) y, en el contexto de las relaciones internacionales (Título VIII) se apela al “**principio de ciudadanía universal**” (Art. 416).

La Constitución es el fundamento del “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e Intercultural*”. En dicho Plan se encuentra el diagnóstico sobre **Movilidad Humana y Derechos Humanos** (Objetivo 5) que en líneas generales, está muy acorde con los principios constitucionales al referirse al *ejercicio de derechos*, y al principio de ciudadanía universal, del cual se afirma que *se han dado pasos en firme para respetarlo* (diagnóstico). Con todo, del diagnóstico al aterrizaje en políticas, no se dejan traslucir políticas públicas que viabilicen dicha *ciudadanía universal*. El hecho de que no se propongan políticas en el sentido del principio de la ciudadanía universal, *¿refleja quizás un reconocimiento del fracaso de la aplicación de la misma? ¿O quizás hay una falta de voluntad política?* Parece que dicho principio partió de una visión utópica que quedó plasmada en la Constitución inspirada en un deseo de diferenciación y distanciamiento respecto a los imperantes modelos de gestión de fronteras desde la seguridad a nivel mundial. Además, este deseo se ha inspirado en la experiencia de la migración ecuatoriana en el exterior, más que por el reconocimiento de los inmigrantes en el Ecuador. En todo caso, se trata de un deseo que no se encuentra plasmado en políticas públicas que posibiliten el acceso a derechos ciudadanos, ya que no se puede hablar de “ciudadanía universal” en Ecuador mientras un refugiado no pueda acceder a la vivienda, o un inmigrante haitiano sea explotado laboralmente por su condición de inmigrante irregular. En este sentido, el mandato constitucional de *no identificar a ningún ser humano como ilegal* se queda a medio camino entre el deseo y la universalidad ya que en la práctica estas personas pueden ser tratadas como si fueran “ilegales”.

Las políticas públicas en materia de movilidad humana contenidas en el Plan nos muestran un modelo de integración social desde **una perspectiva diferenciada y jerarquizada**. Diferenciada por cuanto, a pesar de que la Constitución y el diagnóstico del Plan hacen referencia a la *ciudadanía universal*, en la práctica hay diferente acceso a los derechos de acuerdo a la categoría migratoria. Y jerarquizada ya que en primer lugar se sitúan los ecuatorianos emigrantes / retornados, en segundo lugar los inmigrantes internacionales y en último lugar los refugiados. Estas diferencias y jerarquías se manifiestan especialmente por los diversos niveles de **acceso a los ámbitos de educación, vivienda, salud y trabajo**. En el caso de los emigrantes ecuatorianos / retornados se contemplan todos esos ámbitos. Así, la protección estatal adquiere una pretensión transnacional. En el caso de los inmigrantes internacionales en Ecuador se tienen políticas y lineamientos de políticas que de manera general mencionan a *extranjeros y grupos de atención prioritaria* y una sola vez se menciona expresamente a los inmigrantes como tales (al referirse al ámbito laboral). En el caso de los refugiados, se usa la expresión genérica “*atención integral*” pero no se contempla ninguna política explícita en los ámbitos de educación, vivienda, salud y trabajo. Por otro lado, resulta inexplicable que el Plan no contemple “**metas**” en materia de inmigración y refugio, que deberían ser derivadas de las políticas. Esta situación de entrada, imposibilita la evaluación de los logros del Plan respecto a dicha población. Esto refleja también que se sigue pensando la movilidad humana en Ecuador en función de la emigración ecuatoriana, y al refugio como un problema que no compete al Ecuador, sino a la comunidad internacional.

La jerarquización de acceso a derechos también refleja **una jerarquía de grupos-nación**. El privilegio del acceso a los derechos está enfocado hacia los ecuatorianos migrantes. En un escalón menor están los inmigrantes, dentro de los cuales hay diferenciaciones, ya que por ejemplo, el acceso a los derechos de un inmigrante estadounidense será diferente del acceso a derechos de un inmigrante campesino peruano.³⁰ Finalmente, en la base de esta jerarquización de grupos-nación, los menos favorecidos son los refugiados y los inmigrantes que se encuentran en un “limbo migratorio” (cubanos y haitianos) al no poder retornar a su país ni poder regularizarse en el Ecuador.

Se puede afirmar por tanto que hay **contradicciones entre política doméstica y política exterior** ecuatoriana. Por un lado, se proclama la voluntad política de “integración latinoamericana”, pero por otro lado, se excluye a esos mismos latinoamericanos pobres, reproduciendo así un modelo de desarrollo jerarquizado y neocolonial, a pesar de que la Constitución y el Plan se basen en una crítica postcolonial. Así, el marco del discurso se

³⁰ Esta diferenciación además de reflejarse en el acceso a derechos, se muestra en la opinión pública de los ecuatorianos de cara a otros países. Así, los ecuatorianos tienen una opinión desfavorable de los ciudadanos de los países vecinos (Colombia y Perú), mientras que tienen una opinión favorable sobre los ciudadanos españoles o estadounidenses (VERDESOTO y ZEPEDA, 2011).

contradice con los hechos. Esta contradicción entre dentro / fuera, entre lo doméstico y lo exterior refleja una tensión entre nación / no nación, entre tener nacionalidad y ser extranjero. En resumen, es un problema de **ciudadanía** en el que los derechos ciudadanos son privilegio de la pertenencia nacional.

En cuanto a la “interculturalidad” se puede afirmar que en el “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*” encontramos un modelo de gestión de la diversidad **diferenciado y jerarquizado que se oculta tras la categoría de interculturalidad**. La “interculturalidad” es uno de los *ejes transversales* del Plan. Con todo, es una categoría que no se encuentra definida con claridad. Esto resulta inexplicable por cuanto en el Plan se encuentran debidamente definidas las categorías de identidad y cultura. Es necesario tener una clara definición de “interculturalidad” por dos motivos. En primer lugar, porque en un plan de desarrollo se requiere que los principios inspiradores de carácter filosófico contenidos en la Constitución, pasen a ser principios operativos. En segundo lugar, porque la categoría de “interculturalidad” en Ecuador ha sufrido un **triple desplazamiento**. En primer lugar, surgió a partir de las reivindicaciones de los grupos indígenas, conjuntamente con la plurinacionalidad. Posteriormente, se convirtió en parte del proyecto sociopolítico del Estado ecuatoriano al legitimarse en la Constitución. Finalmente, en el Plan, la interculturalidad pasa a ser uno de los ejes transversales, ampliando así su alcance.

La plurinacionalidad e interculturalidad, tanto en la Constitución como en el “*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*”, están pensadas a partir de la realidad histórica del Ecuador. Se sale de un esquema de desarrollo “uninacional” para abrirse al proyecto plurinacional. En este sentido, la “plurinacionalidad e interculturalidad” están pensadas en categorías de *identidad nacional* y de *proyecto sociopolítico*. Ahora bien, estas categorías se “**desterritorializaron**” al aplicarse a los migrantes ecuatorianos y se “**desdibujaron**” al aplicarlas a los inmigrantes y refugiados en Ecuador. Por un lado, se desterritorializaron (en el caso de los emigrantes ecuatorianos) gracias a la voluntad del gobierno de tener una presencia institucional ecuatoriana de carácter **transnacional** que se presenta como defensora de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, a la vez que es promotora del *fortalecimiento de la identidad ecuatoriana* (Política 8.3). Por otro lado, la “plurinacionalidad e interculturalidad” se desdibujaron en el caso de los inmigrantes y refugiados en Ecuador, ya que, en primer lugar, el término “plurinacionalidad” no es pensado para ellos. En otras palabras, la inmigración hacia el Ecuador (desde el plano de los hechos) nos muestra un Ecuador diverso. Con todo, eso no implica una “ampliación” de la plurinacionalidad, tal como la entiende la Constitución. En segundo lugar, en el proyecto sociopolítico ecuatoriano, la plurinacionalidad e interculturalidad están relacionadas, por lo que la “interculturalidad” aplicada al caso de la inmigración y refugio queda desdibujada,

indefinida tanto en sus límites como en su capacidad operativa. Así, expresiones contenidas en las políticas públicas como “espacios interculturales”, “encuentro común” y “actividades de intercambio” corren el riesgo de quedar reducidas a un folclorismo. Ya que ¿cómo es posible hablar de “encuentro” si el inmigrante haitiano no puede acceder al trabajo?, ¿si un refugiado tiene dificultad de acceder a la vivienda? En otras palabras, la “interculturalidad” no está libre de las dinámicas de poder y desigualdad, por lo que usar la palabra “encuentro” es demasiado optimista para explicar lo que realmente sucede (GRIMSON, 2011).

Siguiendo los lineamientos constitucionales, el Plan apuesta por los derechos, la igualdad y la integración. Con todo, de los viejos grupos excluidos de ayer se pasa a nuevos grupos excluidos de hoy. Si los primeros fueron excluidos por no ser blanco-mestizos, los segundos son excluidos por no ser ecuatorianos. El Ecuador al abrir sus fronteras ha generado una expansión del grupo de excluidos. Así, la palabra “interculturalidad” ofrece una *apariencia* de igualdad e inclusión, ocultando nuevas jerarquías y dinámicas de exclusión. Es más, se puede presentar yuxtaposición de exclusiones. Por ejemplo, un inmigrante haitiano (afrodescendiente) y un campesino afrocolombiano refugiado tienen más posibilidades de ser doblemente discriminados en Ecuador que ser vistos como una oportunidad para generar un encuentro común.

En definitiva, es necesario problematizar la categoría de “interculturalidad” si se quiere aplicarla a un Plan Nacional de Desarrollo. Dicho concepto debe pasar de la abstracción e indefinición para volverse un **concepto operativo**. Por otro lado, vale la pena explorar otras posibilidades, otros tipos de **enfoques interculturales**³¹ que atiendan a la compleja realidad ecuatoriana con sus diferencias y particularidades. Además, hay que tomar en cuenta que la interculturalidad no es neutra respecto a las relaciones de poder, por lo cual se hace necesario un diálogo en el que no se tema al **conflicto**.

Los retos del Ecuador en la temática de movilidad humana son innumerables y nada sencillos.³² En estos retos se conjugan tanto aspectos institucionales (estructuras estatales, políticas públicas, relaciones internacionales, etc.) como aspectos ciudadanos (derechos, deberes, convivencia, vecindad, solidaridad, tolerancia, etc.). El Ecuador del siglo XXI presenta un nuevo rostro que no podemos ocultarlo y que requiere mecanismos legales y de planificación acordes con las exigencias del fenómeno migratorio. En este sentido, considerando que el Ecuador ha pasado a tener un proyecto “plurinacional e intercultural” se hace imprescindible una **reforma integral a la ley de Movilidad Humana** que haga justicia tanto a la Constitución como al actual momento histórico.

³¹ Por ejemplo, la *mediación intercultural* con sus posibilidades para la convivencia en el ámbito comunitario.

³² El Ecuador con una población de 14.483.499 habitantes (INEC-2010) es un país de tránsito, emigración, migración interna, inmigración internacional, refugio y desplazamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto (2010). “El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi”. *Policy Paper 9*, Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf> [Consulta: 20/11/2011]
- ANDES (24/03/2012). “Gobierno ecuatoriano respalda a migrantes en España afectados por la deuda hipotecaria”. <http://andes.info.ec/pol%C3%ADtica/1032.html> [Consulta: 15/05/2012]
- ANDRADE, Susana (2010). “El reto de la interculturalidad: Interculturalidad, plurinacionalidad y ciencias sociales en el Ecuador”. *Revista Cuadernos de Investigación* n. 8. Quito: Escuela de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigacion/cuadernos-de-investigacion-8/195-el-reto-de-la-interculturalidad-interculturalidad-plurinacionalidad-y-ciencias-sociales-en-el-ecuador> [Consulta: 20/11/2011]
- AOL NOTICIAS (18/01/2012). “Ecuador regulariza a inmigrantes peruanos”. <http://noticias.aollatino.com/2012/01/18/ecuador-regulariza-a-inmigrantes-peruanos/> [Consulta: 15/05/2012]
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi-Ecuador. www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf [Consulta: 20/11/2011]
- CARPIO, Patricio (2008): “El buen vivir, más allá del desarrollo: la nueva perspectiva constitucional”. ALAI, América Latina en Movimiento. 2008-06-11 En: <http://alainet.org/active/24609&lang=es> [Consulta: 20/11/2011]
- COLECTIVO MIGRACIÓN Y REFUGIO (23/01/2012). “Comunicado de denuncia a la opinión pública”. Quito. <http://www.redandinademigraciones.org/doctos/Denuncia.pdf> [Consulta: 25/04/2012]
- DE SOUSA SANTOS, B. (1995). “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”. Conferencia dictada en el VII Congreso Brasileiro de Sociología - UFRJ (Trad. Felipe Cammaert). DE SOUSA SANTOS, B. (2003). *La caída del Ángelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social*. Bogotá: ILSA.
- _____. (2008). “Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad”. Ponencia presentada en la Asamblea Constituyente del Ecuador. Montecristi-Ecuador: Asamblea Constituyente.
- EL COMERCIO (03/04/2012). “Haitianos piden que Ecuador les de visa y denuncian abusos de autoridades” http://www.elcomercio.com/seguridad/Haitianos-Ecuador-denuncian-abusos-autoridades_0_675532548.html [Consulta: 15/05/2012]

- _____ . (29/05/2012). “Guayaquil, refugio de 2975 foráneos”. http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-refugio-foraneos_0_708529297.html [Consulta: 29/05/2012]
- EL MUNDO - Europa Press (03/04/2012). “Ecuador prohibirá a sus bancos comprar hipotecas españolas”. <http://www.elmundo.es/accesible/elmundo/2012/04/03/suvienda/1333478481.html> [Consulta: 15/05/2012]
- EL UNIVERSO (15/05/2012). “ONU alerta vulnerabilidad de refugiados en Ecuador ante redes de trata”. <http://www.eluniverso.com/2012/05/15/1/1355/onu-alerta-vulnerabilidad-refugiados-ecuador-ante-redes-trata.html> [Consulta: 25/05/2012]
- GARCÍA, Fernando (2008). “Gobernar en la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador”. CARRIÓN F. y VILLARONGA B. (Comp.): *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO - InWEnt – SENPLADES, pp. 231-252.
- GIMÉNEZ, Carlos y MALGESINI, Graciela (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid: Catarata.
- GIMÉNEZ, Carlos (2010): *El interculturalismo: propuesta conceptual y aplicaciones prácticas*. Guipúzcoa: Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración.
- _____ . (2003): *Qué es la inmigración. ¿Problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalidad?* Barcelona: RBA Libros, S.A.
- GRIMSON, Alejandro (2011). “Doce equívocos sobre las migraciones”. *Nueva Sociedad* No 233, pp. 34-43.
- _____ . (2011b): *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- GUDYNAS, Eduardo y ACOSTA, Alberto (2011). “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. *Utopía y Praxis Latinoamericana -Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, año 16, nº 53, pp. 71-83.
- HOY (12/04/2011). “Miles de cubanos sobreviven en un limbo migratorio en Ecuador”. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/miles-de-cubanos-sobreviven-en-un-limbo-migratorio-en-ecuador-469348.html> [Consulta: 20/03/2012]
- KOWII, Ariruma (2009). “El Sumak Kawsay”. [Documento]. En: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/El%20Sumak%20Kawsay-ArirumaKowii.pdf> [Consulta: 20/11/2011]
- LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL (31/04/2011). *Registro Oficial - Órgano del gobierno del Ecuador*. Nº 417, Año II, Quito: Editora Nacional. <http://www.educarecuador.ec/legislacion-educativa/loei.html> [Consulta: 20/05/2012]

- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (20/07/2009). "Ecuador amplía su solidaridad con la población colombiana que pide refugio". *Boletín de Prensa*, No. 281. <http://www.mmrree.gob.ec/2009/bol281.asp> [Consulta: 20/11/2011]
- MONCAYO, María Isabel (2011). *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno*. Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales. Quito: FLACSO-Ecuador
- ONU (2009). "Situación de la niñez y de la adolescencia". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Junta Ejecutiva. Período de sesiones anual - 8 a 10 de junio de 2009. <http://www.unicef.org/spanish/about/execboard/files/N0929134.pdf> [Consulta: 20/03/2012]
- ORTIZ, Gonzalo (09/09/2010). "Libre acceso de extranjeros a Ecuador es menos libre". IPS. En: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=96394> [Consulta: 20/11/2011]
- _____ (14/02/2011). "Un hotel, centro de detención de inmigrantes en Quito". IPS. En: <http://periodismohumano.com/migracion/un-hotel-centro-de-detencion-de-inmigrantes-en-quito.html> [Consulta: 15/05/2012]
- OSPINA, Óscar y SANTACRUZ, Lucy (2011). "Refugiados Urbanos en Ecuador. Estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil. Resumen ejecutivo". Quito: FLACSO, Sede Ecuador - ACNUR.
- PAZ Y MIÑO, Juan y PAZMIÑO, Diego (2008). "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica". ILDIS y REVISTA LA TENDENCIA. *Análisis nueva constitución*. Quito: ILDIS, pp. 26-44.
- PRIETO, Mercedes (2004): *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895–1950*. Quito: FLACSO Sede Ecuador-Abya Yala.
- POATS, Susan (2010). "Una reflexión sobre la interculturalidad desde la Antropología". *Letras Verdes*, n. 7. Dossier.
- QUIJANO, Aníbal (2000). "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina". LANDER, Edgardo (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales - Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, pp. 201-246.
- SENAMI - NOTICIAS (17/01/2012): "Ciudadanos Peruanos continúan proceso de regularización". <http://www.senami.gob.ec/noticias/1269-ciudadanos-peruanos-continuan-proceso-de-regularizacion.html> [Consulta: 20/05/2012]
- SENPLADES (2012): *100 logros de la Revolución Ciudadana*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.

- SENPLADES (2009): *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. [Versión Completa]. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. En: http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=5a31e2ff-5645-4027-acb8-6100b17bf049&groupId=18607 [Consulta: 20/11/2011]
- SIMBAÑA, Floresmilo (2008). “La plurinacionalidad en la nueva constitución”. ILDIS y REVISTA LA TENDENCIA. *Análisis nueva constitución*. Quito: ILDIS. pp. 102-117.
- SJRM, NYU, FUNSDAD (2012): *Salud y condiciones de vida de los refugiados colombianos en Quito. Documento de trabajo*, Quito: Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador – SJRM, New York University - NYU, Fundación Salud Ambiente y Desarrollo – FUNSDAD.
- STOLCKE, Verena (1994). “Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión”. VV.AA. *Extranjeros en el Paraíso*, Barcelona: Editorial Virus, pp. 235-266.
- TORTOSA, José María. (2009). “Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir”, Madrid: Fundación Carolina.
- TRUJILLO, J. y ÁVILA, R. (2008). “Los derechos en el proyecto de constitución”. ILDIS y REVISTA LA TENDENCIA. *Análisis nueva constitución*. Quito: ILDIS, pp. 68-85
- VERDESOTO, Luis y ZEPEDA, Beatriz (2011): *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO - Ecuador.
- WALSH, Catherine (1999). “La interculturalidad en el Ecuador: visión, principio y estrategia indígena para un nuevo país”. *Revista Identidades* n. 20, pp. 133-142.
- _____. (2002). “(De) construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador.”: FULLER, Norma (Ed.): *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- _____. (2009): *Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Abya Yala.
- _____. (2010). “Interculturalidad crítica y educación intercultural”. VIAÑA, J; TAPIA, L.; WALSH, C (2010): *Construyendo Interculturalidad Crítica*, La Paz: Convenio Andrés Bello, pp. 75-96.

ANEXOS

ANEXO I

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008)

Selección de Artículos referentes a la movilidad humana

TÍTULO II – DERECHOS.

Capítulo tercero: Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.

Sección tercera: Movilidad Humana

*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.*

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

- 1. **Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias**, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.*
- 2. **Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral** para que puedan ejercer libremente sus derechos.*
- 3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su **libertad en el exterior**.*
- 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará **la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario**.*
- 5. Mantendrá la **confidencialidad** de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.*
- 6. Protegerá las **familias transnacionales** y los derechos de sus miembros.*

*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.

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.

En la Constitución podemos encontrar otras referencias que también se relacionan con la migración, aunque no exclusivamente. Así, de acuerdo al **Art. 7 (n.2) son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad.**

En el **Art. 8** se define quiénes son las personas **ecuatorianas por naturalización**:

1. Las que obtengan la carta de naturalización.
2. Las **extranjeras menores de edad** adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria.
3. Las **nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos** por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria.
4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley.
5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo Individual. Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen.

En el Artículo 9 se expresa la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros: “*Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán **los mismos derechos y deberes** que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución*”.

El Art. 63, se reconoce el derecho de elegir y ser elegido de los ecuatorianos emigrantes y también de las personas extranjeras residentes en Ecuador: *Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las **personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.***

Respecto a los “Derechos de libertad”, en el Art. 66 (num. 14) se reconoce y garantiza “*El derecho **a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia**, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras **no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren** por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. **Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros.** Los procesos migratorios deberán ser singularizados”.*

En el mismo Art. 66 (num. 29 lit. b) se afirma que *Los derechos de libertad también incluyen:*
b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad

El Art. 405 de la sección tercera, sobre “Patrimonio natural y ecosistemas” presenta **restricciones a los extranjeros:** “*[...] Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley*”.

Sobre el “**Ahorro e inversión**”, el Art. 338 afirma: “*El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, **generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes**, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la **inversión productiva** de calidad*”.

En el **Título VII** de la Constitución que trata sobre el **Régimen del Buen Vivir**, en su capítulo primero sobre **inclusión y equidad** hace referencia a la “Población y movilidad humana” en dos artículos:

Art. 391.- El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

*Art. 392.- El Estado velará por los **derechos de las personas en movilidad humana** y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.*

El **Título VIII** sobre **Relaciones Internacionales**, en el capítulo primero sobre “**Principios de las relaciones internacionales**”, el **Art 416** hace referencia a las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, para lo cual:

*6. Propugna el **principio de ciudadanía universal**, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.*

*7. Exige el respeto de los derechos humanos, **en particular de los derechos de las personas migrantes**, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.*

ANEXO II

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013

Objetivos Nacionales en los que se encuentran políticas migratorias

- **Objetivo 1:** *Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.*
- **Objetivo 3:** *Mejorar la calidad de vida de la población.*
- **Objetivo 5:** *Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.*
- **Objetivo 6:** *Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.*
- **Objetivo 7:** *Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.*
- **Objetivo 8:** *Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.*
- **Objetivo 10:** *Garantizar el acceso a la participación pública y política.*

Políticas y lineamientos de política de acuerdo al tipo de población migrante

Migrantes ecuatorianos en el exterior y migrantes en retorno

	Políticas y lineamientos de política
1. Dimensión jurídica.	<p><u>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad</u></p> <p>1.7 Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia</p> <p>e Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.</p> <p>f Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.</p> <p>g Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.</p> <p>[OBS: ¿Qué se entiende por “armonizar”? ¿Será voluntad política de impulsar la nueva Ley de Migración y la Ley de Extranjería?]</p> <p><u>Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana</u></p> <p>5.6 Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias.</p> <p>d Potenciar las capacidades del país para incidir en la agenda internacional y en políticas bilaterales y multilaterales que, entre otros, faciliten el ejercicio de derechos y garanticen la protección de los y las ecuatorianas viviendo fuera del país.</p> <p><u>Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política</u></p> <p>10.4 Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.</p> <p>b Generar capacidades de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el empadronamiento permanente de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.</p>
2. Dimensiones sociales	<p><u>Objetivo 1/</u></p> <p>1.1. <i>Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).</i></p> <p>f Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.</p> <p><u>Objetivo 1 / Política 1.7.</u></p> <p>b Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.</p>

	<p><i>1.2 Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.</i></p> <p>e Fomentar la afiliación voluntaria de las personas domiciliadas en el exterior a la seguridad social ecuatoriana.</p> <p><u>Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana</u></p> <p>5.5 Impulsar la integración con América Latina y el Caribe</p> <p>d Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.</p> <p>h Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.</p> <p><u>Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas</u></p> <p>6.5 i Generar condiciones que promuevan la permanencia en el país de profesionales, técnicos y artesanos, y fomentar el retorno voluntario de aquellos que hayan emigrado.</p> <p>6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad</p> <p>a Incentivar la inversión productiva y social de las remesas y de los ahorros de las personas y colectivos migrantes ecuatorianos, así como de los capitales de quienes retornan, a través de líneas de crédito específicas.</p> <p>b Identificar potencialidades productivas en las localidades de origen, y apoyar con crédito y asesoría técnica a las iniciativas de los jóvenes migrantes en esas líneas de producción.</p> <p>c Impulsar bolsas de empleo para la reinserción laboral, valorizando los aprendizajes y el entrenamiento adquiridos en el exterior.</p>
3. Dimensión cultural	<p><u>Objetivo 1 / Política 1.7.</u></p> <p>c Promover las culturas ecuatorianas en el mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.</p> <p><u>Objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad</u></p> <p>8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.</p>

Inmigrantes internacionales en el Ecuador

	Políticas y lineamientos de política
1. Dimensión jurídica.	<p><u>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad</u></p> <p>1.7 Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia</p> <p style="padding-left: 40px;">a Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.</p>
2. Dimensiones sociales	<p><u>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad</u></p> <p>1.1. <i>Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).</i></p> <p style="padding-left: 40px;">a Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades.</p> <p>[OBS: ¿Se asume implícitamente que en los “grupos de atención prioritaria” estarían los inmigrantes?]</p> <p style="padding-left: 40px;">h Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.</p> <p>1.7 <i>Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia</i></p> <p style="padding-left: 40px;">d Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.</p> <p><u>Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana</u></p> <p>5.5 <i>Impulsar la integración con América Latina y el Caribe</i></p> <p style="padding-left: 40px;">d Coordinar convergentemente las políticas económicas, sociales, culturales, migratorias y ambientales de los países miembros de los esquemas de integración regional de los que Ecuador es parte.</p> <p style="padding-left: 40px;">h Promover mecanismos que faciliten la libre movilidad de las personas dentro de la región e incentivar los intercambios turísticos.</p> <p>5.7 <i>Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones/</i></p> <p style="padding-left: 40px;">a. Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.</p>

3. Dimensión cultural

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad

1.6 Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

b Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la **valoración y el respeto a la diversidad**, además de la no-discriminación y la **no exclusión genérica o etnocultura**, entre otras.

g Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.

1.7 Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia

c Promover las culturas ecuatorianas en mundo [...] así como el **reconocimiento e intercambio cultural** con las y los extranjeros en el Ecuador.

Refugiados

	Políticas y lineamientos de política
1. Dimensión jurídica.	<p><u>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad</u></p> <p>1.7 Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia</p> <p style="padding-left: 40px;">a Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.</p>
2. Dimensiones sociales	<p><u>Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población</u></p> <p>3.4 Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural</p> <p style="padding-left: 40px;">c Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.</p> <p style="padding-left: 40px;">[OBS: ¿Qué se entiende por “atención integral”?]</p> <p><u>Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana</u></p> <p>5.1 Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.</p> <p style="padding-left: 40px;">e Fortalecer los programas de cooperación humanitaria y atención a personas refugiadas y en necesidad de protección internacional.</p>
3. Dimensión cultural	<p><u>Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común</u></p> <p>7.5 Impulsar el fortalecimiento y apertura espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorarización [sic] de todas las expresiones colectivas. [OBS: La palabra “valorarización” no existe; debería decir “valorización”]</p> <p style="padding-left: 40px;">e Impulsar actividades de intercambio con extranjeros, incluyendo a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, con la participación de organizaciones sociales diversas.</p> <p style="padding-left: 40px;">[OBS: ¿Qué se entiende por “actividades de intercambio”?]</p>

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO

BURBANO, Mauricio (2012): *Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”*. Almudena Cortés Maisonave (dir.). Trabajo Fin de Máster. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones - UPC.