

Patricio Benalcázar

Políticas públicas y movilidad humana en el escenario constitucional ecuatoriano

Una introducción necesaria

Conceptualmente las políticas públicas se expresan en las decisiones u omisiones de las autoridades gubernamentales de cualquier nivel, sea parroquial, municipal, provincial, regional o nacional, en el ámbito ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y en el caso del Ecuador, en el marco de la función de Transparencia y Control Social [\[1\]](#), sea que aporten o no a dar soluciones específicas sobre cómo manejar los asuntos públicos dentro de sus competencias.

Estas decisiones u omisiones que tienen el carácter de política pública, pueden desarrollar contenidos desde una perspectiva restrictiva, ausente, incompleta o integral de derechos; todo dependerá de las concepciones ideológicas y políticas de la autoridad y su entorno, pero sobre todo, de la capacidad de incidencia y diálogo político de los actores interesados en enrumbar, disputar o emplazar a quien toma las decisiones de orden público; mucho más, cuando es producto de las demandas de los sectores directamente involucrados y movilizados socialmente

Por lo general, las políticas públicas se concretan en normas jurídicas de diversa jerarquía, pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias, decretos ejecutivos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, entre otras; también se expresan a través de planes, programas, proyectos y acciones promovidos por diversos niveles de gobierno, generalmente de la función ejecutiva; así como en el establecimiento del presupuesto e inversiones fiscales que deben ser ejecutadas por la institucionalidad pública; las resoluciones judiciales de órganos de justicia nacional o internacional, constituyen también formas como se expresan y construyen las políticas públicas.

La gestión de las políticas públicas, idealmente debe cumplir con un ciclo lógico para su elaboración, un primer momento constituye la formulación de la política y que puede significar la creación, la reformulación o la derogación de la misma; un segundo momento de decisión, que significa la resolución del órgano competente; un tercero momento, la presupuestación, para establecer las fuentes de financiamiento y la asignación de recursos financieros necesarios para su ejecución; un cuarto, la ejecución misma de la política, que no solo es facultad en estos tiempos de las instituciones públicas, sino de una participación corresponsable de actores sociales, públicos y privados; y finalmente, el control de la política, lo que demanda el seguimiento y evaluación de los resultados, dirigido a valorar la pertinencia o no de ésta; todos estos momentos deberían fluir de manera flexible y garantizar la participación y movilización social.

La construcción de política pública en un país que se considere democrático y respetuoso de los derechos humanos; debería tener como fuentes primigenias, los principios y disposiciones constitucionales legítimas. Generalmente, en la Constitución Política se establecen las reglas de relación social entre las fuerzas e intereses políticos, sociales, culturales y económicos vigentes en un momento histórico determinado; si estas reglas permiten legítimamente la vigencia de los derechos de las personas, los pueblos y nacionalidades; así como la convivencia pacífica entre sus miembros, constituyen el mejor escenario para el diseño de políticas públicas desde un enfoque de derechos.

Por otra parte, la Constitución Política, desde la perspectiva jurídica, constituye la norma suprema y como tal prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico del Estado; en ese sentido, en el Ecuador, la nueva Constitución determina que las normas y todos los actos del poder público – dígase políticas públicas – deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales y con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado [\[2\]](#) .

Para abundar en el tema, la nueva Constitución, prevé las denominadas garantías normativas para el ejercicio de los derechos humanos; disponiendo que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, tiene la obligación de adecuar formal y materialmente, las leyes y las demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales [\[3\]](#) .

Así mismo, la nueva Constitución, prevé las garantías de política pública, disponiendo que su gestión debe hacer efectivo el buen vivir [\[4\]](#) y todos sus derechos; precautelar el interés general sobre el interés particular; garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto, garantizar la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, promover la reformulación de las políticas o la adopción de medidas alternativas, cuando éstas tengan como efecto la vulneración de los derechos constitucionales [\[5\]](#)

En conclusión, para el diseño de las políticas públicas es imprescindible contar con un marco jurídico legítimo, que garantice la vigencia, promoción y protección de los derechos humanos, y mucho más si es de carácter constitucional.



Constitución, políticas públicas y movilidad humana.

□

Dentro del Régimen del Buen vivir y en el capítulo sobre inclusión y equidad de la nueva Constitución, se establece de manera novedosa la sección sobre población y movilidad humana, destacando la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas en movilidad; así como ejercer rectoría de la política migratoria a través de un órgano competente, instancia que coordinará sobre la materia con los distintos niveles de gobierno. Así mismo, se establece que el Estado es el responsable de gestionar la política pública, a través de la coordinación entre los diferentes organismos oficiales y organismos de otros Estados, así como con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen el tema a nivel nacional e internacional [\[6\]](#)

Esta disposición, pretende enfrentar uno de los problemas que ha evidenciado el abordaje que

históricamente se ha dado al tema de la movilidad humana en el Ecuador, pues ha sido fragmentado, disperso, selectivo, securitizado tanto en el ámbito normativo, cuanto en lo institucional; además, busca enfrentar los avatares del contexto político y económico internacional, en un mundo cada vez más globalizado y con actores de poder altamente influyentes como los Estados del Norte, los organismos financieros internacionales y la propia comunidad internacional.

Actualmente contamos con no menos de 6 cuerpos legales específicos [7] relativos al tema; decenas de normas dispersas en al menos 14 leyes, reglamentos y acuerdos

[8]

; más de una veintena de convenios multilaterales de protección de derechos humanos en general y específicos o conexos con la movilidad, así como informes de los órganos del sistema regional y universal de protección de derechos humanos, que demandan una adecuación de la legislación interna

[9]

. A esto, debemos sumar el amplio marco institucional

[10]

, con limitados mecanismos y capacidad de implementación burocrática, coordinación y duplicación de atribuciones dentro y fuera del país, lo que hace la situación más compleja.

La posibilidad cierta de contar con un órgano rector de la política migratoria, entendida desde la integralidad de derechos, sujetos, instancias del Estado obligadas, así como de mecanismos y garantías para la vigencia, promoción y protección de derechos de las personas en movilidad, demanda reconocer los diversos esfuerzos que se han desarrollado en la materia y que se expresan en un conjunto de planes y programas nacionales relativos a los derechos de las personas migrantes, extranjeras y refugiadas; de apoyo a los ecuatorianos en el exterior, para combatir la trata de personas y el tráfico de seres humanos, los relativos a política exterior, a la situación de frontera, a la protección de los refugiados, al desarrollo humano de las migraciones, entre otros; pero particularmente la necesidad de anclarlos de manera ordenada y razonable al Plan Nacional de Desarrollo [11].

La nueva Constitución Política, incluye un amplio y vasto articulado relativo a los derechos de las personas en movilidad [\[12\]](#) ; establece las garantías normativas, políticas y jurisdiccionales [\[13\]](#) para su protección y determina la institucionalidad obligada a precautelar la vigencia de los derechos de éstas poblaciones

[\[14\]](#)

. Es entonces este escenario normativo y acumulado político con el que contamos para impulsar procesos de construcción de políticas públicas en materia de movilidad humana, siendo un primer y fundamental reto elaborar una legislación integral bajo un enfoque derechos y garantizando la participación de todos los actores y actoras involucradas

[\[15\]](#)



Hacia una legislación integral de movilidad humana

□

Así como la elaboración de la nueva Constitución Política, se realizó en un escenario de disputa y de sentido histórico de cambio en el que confluyeron diversos actores y actrices sociales y políticos en defensa de sus intereses sociales, económicos y culturales; el diseño de la legislación secundaria en diversos ámbitos, constituye otro elemento que hace parte de dicho escenario; en ese sentido la capacidad organizativa y de movilización de esfuerzos de

asociaciones de migrantes, refugiados desplazados y sus familias dentro y fuera del país; redes de organizaciones, coaliciones, la academia y otros actores políticos y sociales, será fundamental para enrumbar los acuerdos, metodología y contenidos de un marco jurídico e institucional secundario.

La coyuntura actual, denota un contexto de oportunidades, puesto que la perspectiva de instancias gubernamentales como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Nacional del Migrante, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno y otros actores institucionales, que se han hecho llamar Grupo Promotor; es coincidente con el de las organizaciones de la sociedad civil y política hacia una reforma jurídica integral en materia de movilidad, que tenga como puntos de encuentro un proceso generoso, amplio, plural, participativo y de articulación entre Estado y Sociedad Civil; el mismo que debe garantizar mecanismos de diálogo y aporte de y con los/as ecuatorianos/as en el exterior y en el país, los/as inmigrantes, los refugiados/as y sus familias y cuanto más actor social y político esté vinculado a la movilidad humana.

Cuanto más desarrollemos una perspectiva integral, propositiva, dialógica y crítica, tanto política como técnicamente, mayores posibilidades de construcción colectiva estarán garantizadas desde un enfoque de derechos, pero por sobre todo, tendrá una gran cuota de legitimidad social, política y jurídica; no solo para la elaboración de la ley, sino para su aprobación e implementación material.

Con la aprobación de la Constitución Política el pasado 28 de septiembre, por parte del 64% de los y las votantes, es decir más de 4 millones seiscientos noventa mil personas, se estableció un nuevo marco jurídico y social legítimo, que demanda a las instancias gubernamentales, como a la sociedad civil y política una visión estratégica y un profundo y más sentido histórico de cambio.

Si damos este paso, éste será un aporte no solo para el país, sino una contribución para la región y el mundo; lo contrario, nos ubicaría nuevamente en un escenario de permanente emplazamiento y exigencia al poder, así como de búsqueda de legitimidad y demanda.

Bibliografía

□

ASOCAM, Cómo actores sociales inciden en políticas públicas? Serie Reflexiones y Aprendizajes, Inter cooperación, Quito – Ecuador, 2006, páginas 4 y 5

BENAVIDES Llerena Gina, Elementos para la discusión sobre el Código de las Migraciones, Coalición Interinstitucional para la Migración y el Refugio, Quito, 7 de julio de 2008, documento inédito, lámina # 11.

BENALCAZAR Alarcón Patricio, Movilidad Humana, de lo Constituyente a lo post constituyente, Montecristi - Ecuador, 17 de julio de 2008, página 2.

CONSTITUCION POLITICA DEL ECUADOR, aprobada el 28 de septiembre de 2008,
Referéndum aprobatorio.

□

NOTAS

□

[1] Artículo 204 y siguientes de la nueva Constitución Política del Ecuador, relativa a la Función de Transparencia y Control Social.

[2] Artículo 424 de la nueva Constitución, relativo a la supremacía de la Constitución

[3] Artículo 84 de la nueva Constitución, relativo a las garantías normativas

[4] El buen vivir está relacionado con la posibilidad de ampliar las potencialidades y capacidades de las personas, pueblos y nacionalidades de acuerdo a su propia concepción de vida, en sus relaciones sociales y en armonía con la naturaleza

[5] Artículo 85 de la nueva Constitución, relativo a políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana.

[6] Artículo 392 de la nueva Constitución, relativo a Población y movilidad humana.

[7] Ley de Migración y su Reglamento / Ley de Extranjería y su Reglamento / Reglamento para la Aplicación del Estatuto de los Refugiados / Ley de Extradición / Ley de Naturalización / Ley de Documentos de Viaje

[8] Código Penal / Código del Trabajo / Código de la Niñez Adolescencia / Ley de Seguridad Nacional / Ley de Elecciones y reglamento / Ley Orgánica del Servicio Exterior / Repatriación de Ecuatorianos Indigentes. Ley de la Defensoría del Pueblo / Ley de Hidrocarburos / Reglamento Orgánico Funcional / Reglamento a la Ley de Servicios Consulares / Acuerdo 455 Educación – Refugiados / Acuerdo Salud – Refugiados / Acuerdo Trabajo – Refugiados

[9] Entre los específicos Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Convención sobre condiciones de los extranjeros, Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convenio de la Represión a la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución, Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, Convenio de La Haya sobre aspectos civiles del plagio internacional de menores, Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, Convención sobre Obtención de Alimentos en el Extranjero, Convenio de Estrasburgo sobre Traslado de Personas Condenadas, Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Consulares, etc.

[10] **Defensoría del Pueblo:** Dirección Nacional de Defensa de los Emigrantes, Dirección DDHH /

Ministerio de Gobierno: Dirección General de Extranjería, Dirección General de Registro Civil, Identificación y cedulación, Comandancia General de la Policía Nacional : Dirección Nacional de Migración, Intendencia de Policía, Unidad de Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana /

Ministerio de Trabajo y Empleo:

Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos, Oficinas de Migración Laboral, Inspectorías del Trabajo /

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración:

Dirección General de Asuntos Consulares y Legalizaciones, Consulados en el exterior, Dirección General de Asuntos de Migración y Extranjería, Dirección General de Documentos de Viaje, Identificación y Registro Civil en el Exterior, Dirección General de Cuentas Consulares y de Recaudación en el Ecuador, Dirección de Inversiones Extranjeras, Programa de Apoyo al Emigrante Ecuatoriano /

- Consejo Consultivo Política Migratoria,□

- SENAMI.

[11] Plan Nacional de Derechos Humanos 1998 (MM.RR.EE.). Plan Operativo de Migrantes Extranjeros y Refugiados 2003 – 2006; Plan de Apoyo a los ecuatorianos en el exterior 2001 (MM.RR.EE.); Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes ecuatorianos 2002 (MM.RR.EE.); Plan Nacional para combatir la Trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes y la explotación sexual y laboral. 2006; Planex 2006 – 2020 (MM.RR.EE.); Plan Ecuador. 2007; Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007 (SENAMI); Plan de Acción para el fortalecimiento de la protección de los refugiados en el Ecuador 2008 (MM.RR.EE.); Plan Nacional de Desarrollo 2007

[12] Artículo 11 desarrolla el principio de no discriminación por la condición migratoria de una persona, del cual se irradia al conjunto de derechos que consagra la Constitución; Artículo 40 reconoce el derecho a migrar; a no considerar a ningún ser humano como ilegal, reconoce un catálogo de derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior y sus familias en el país o fuera de él; Artículo 41 reconoce los derechos de las personas asiladas y refugiadas; Artículo 42 reconoce el derecho de las personas desplazadas internamente. Revisar además, los artículos 9, 21, 19, 35, 38, 45, 46, 57, 61, 62, 63, 66, 67, 69, 76, 77, 83, 102, 104, 105, 106, 281, 329, 338, 371, 374, 389, 414. En materia de relaciones internacionales e integración latinoamericana, revisar los artículos: 416 y 423

[13] Ver del artículo 84 al 94 de la Nueva Constitución, relativo a las Garantías Constitucionales

[14] Artículo 392 relativo al órgano rector en materia de población y movilidad humana; Artículos 156 y 157 relativos a los Consejos Nacionales de Igualdad; Artículo 215 sobre la Defensoría del Pueblo; Artículos 116 y 219 sobre la Función Electoral; Artículos 118 y 120 sobre la Función Legislativa; Artículo 210 sobre la Función de Transparencia y Control Social.

[15] Gina Benavides, abogada especialista en derechos humanos, sugiere en una de sus presentaciones socio académicas, el siguiente esquema de una posible ley integral:

Principios Generales.

□

De los derechos y deberes de los emigrantes ecuatorianos y sus familias

- De los mecanismos administrativos, judiciales y constitucionales de protección de sus derechos

De los derechos y obligaciones de los inmigrantes

- De los mecanismos administrativos para su ingreso y permanencia.

- De los mecanismos judiciales y constitucionales para la protección de sus derechos.
(Recursos)

De los derechos y deberes de los asilados y apátridas

- De los mecanismos administrativos para su reconocimiento y protección.
- De los mecanismos administrativos y judiciales para la protección de sus derechos

De los derechos y deberes de los migrantes internos.

- Desplazamiento interno: mecanismos administrativos y judiciales para su protección
- Regulación migraciones: mecanismos administrativos y recursos.

Del tratamiento Trata y tráfico de personas

Del marco institucional de la política migratoria.

Disposiciones transitorias: Reformas a legislación complementaria