

# Cultura, Emigración y Política Exterior



REPUBLICA DEL ECUADOR

## PLANEX 2020

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

## Presentación

*Emb. Francisco Carrión Mena*  
Ministro de Relaciones Exteriores

Con la suscripción de los Acuerdos de Paz con el Perú en 1998 se superó uno de los principales obstáculos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como República independiente. El diferendo territorial había condicionado y distorsionado la conducta internacional del Ecuador.

Anulado ese factor, el país debía reflexionar en profundidad sobre el diseño e implementación de una política exterior que fuera acorde con una nueva realidad y se ajustara a sus necesidades, a su identidad y a sus potencialidades.

Conciente de esa ineludible responsabilidad, el Gobierno Nacional estaba y está convencido de que las políticas públicas deben ser democráticas y reflejar los intereses y aspiraciones de los más amplios sectores de la población ecuatoriana. Por ello, se las debe elaborar con transparencia, mediante procedimientos que permitan el intercambio franco de opiniones.

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores -que me honro en dirigir desde octubre de 2005- estimó que, en el campo de la política exterior, era y es necesario que nuestra política exterior tenga una estabilidad que vaya más allá de la duración de los gobiernos, de tal modo que una acción externa sostenida permita proyectar a nuestro país en la comunidad internacional logrando que las relaciones que mantenemos con los distintos países, regiones, organismos multilaterales y otros nuevos actores se traduzcan en beneficios concretos para el pueblo ecuatoriano.

Es por ello que en noviembre de 2005 lancé públicamente al debate la formulación de un Plan Nacional de Política Exterior para los próximos quince años. El procedimiento para su elaboración se

basó en el deseo de establecer consensos estables -entre los principales actores políticos, sociales y económicos del Ecuador- sobre los aspectos cruciales de nuestras relaciones internacionales. Durante siete meses se realizaron seminarios, talleres y mesas redondas sobre los grandes temas de la política exterior. Y en ese debate participaron, entre otros, representantes de los partidos políticos, autoridades seccionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y centros académicos.

El resultado de ese proceso democrático y transparente es este documento, el PLANEX 2020, que resume y sintetiza los consensos a los que se fue llegando luego de los diversos encuentros.

Ahora, invito una vez más a todos los todos los sectores de la sociedad ecuatoriana a participar de modo activo en la ejecución de la política exterior que ellos mismos contribuyeron a elaborar. Su contribución es fundamental para que nuestra acción externa se convierta en una herramienta al servicio de los objetivos centrales de nuestra agenda interna, cuales son, la consolidación de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

La palabra clave de este proceso ha sido “escuchar”. Escuchar a esos nuevos y diferentes actores sociales, a todos los que componen esta fragmentada pero necesaria sociedad que forma parte del Estado ecuatoriano, escuchar a especialistas y académicos, escuchar a quienes no han tenido tradicionalmente opción de expresar sus ideas y pensamientos; escuchar, en suma, a quienes el Estado, a través de su política exterior, representa en este mundo interdependiente, complejo e injusto. Porque el referente de toda política es únicamente ese pueblo al que se debe el Estado en su conjunto.

## ¿Qué es el PLANEX 2020?

*Javier Ponce Leiva*  
Coordinador del PLANEX 2020

Del canciller Francisco Carrión Mena recibí la gratificante tarea de coordinar la elaboración de un plan de largo plazo de política exterior que recogiera consensos básicos de la sociedad ecuatoriana, de modo que la acción externa del Estado se sustrajera, en la medida de lo posible, de los vaivenes de la política partidaria y pudiera constituirse en una política de Estado coherente y duradera, uno de cuyos efectos sería consolidar la credibilidad del Ecuador a nivel internacional.

Apuntan los expertos que planificar no es más que determinar objetivos y ordenarlos según su prioridad a fin de establecer un marco de acción que oriente, en un plazo determinado de tiempo, un área concreta de la acción humana. Aplicado a nuestro caso, la cambiante realidad internacional producida por el fin de la guerra fría y la vertiginosa expansión de la sociedad del conocimiento, por un lado, y la solución de nuestro diferendo territorial con el Perú —que había marcado nuestra agenda externa desde el inicio de la vida republicana—, por otro, nos condujo a la necesidad de replantear de forma ordenada nuestra política exterior, con propósitos claros y atendiendo las aspiraciones de todos los actores de la vida nacional. Esta necesidad se hizo evidente cuando un Gobierno anterior tomó acciones en relación con Colombia que pusieron en duda la vigencia del consenso no escrito de no intervenir en los asuntos internos de otros estados, consenso que había orientado tradicionalmente nuestra política exterior.

El Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 —al que llamamos PLANEX 2020— pretende responder a los desafíos mencionados: se trata, por una parte, de dar certidumbre y continuidad a nuestra acción externa; y, por otra, de fundamentar su planificación en consensos básicos de la sociedad ecuatoriana sobre las orientaciones que debe tener la política exterior.

Al iniciar el trabajo nos planteamos que la única garantía de que el PLANEX 2020 cumpliera su propósito de orientar las relaciones internacionales del Ecuador es que reflejara de modo fiel las aspiraciones del pueblo soberano y así, si en el futuro algún Gobierno ignorara su contenido, éste le pudiera reclamar el cumplimiento de los consensos aquí establecidos. Por ello, el procedimiento de elaboración de este documento fue profundamente democrático y participativo. Entre noviembre del 2005 y julio del 2006 se celebraron doce talleres y seminarios en los que participaron alrededor de trescientos representantes de partidos políticos, sectores productivos, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación de todo el país. Este ambicioso programa, así como las publicaciones que hoy presentamos, hubieran sido irrealizables sin el decidido apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) a cuyo representante en Ecuador, Luis Palau expresamos nuestro agradecimiento.

En una primera etapa, mediante talleres celebrados en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, se consultó a los participantes sobre cuáles creían ellos que debían ser los objetivos de la política exterior y sus temas prioritarios. Al final de cada encuentro se reelaboraba el documento de trabajo incorporando las sugerencias recibidas, y éste se presentaba en el siguiente taller. En esa etapa no fueron invitados ponentes extranjeros pues se consideró que correspondía a los ecuatorianos la definición de objetivos y temas prioritarios.

Es pertinente compartir algunas de las lecciones que nos dejó esta experiencia. En primer lugar, al celebrar encuentros en distintas regiones del país, nos dimos cuenta de que las sensibilidades sobre los temas de política exterior varían, pues la realidad local o regional marca un interés especial por determinados temas. Así, en Guayaquil se presentaron propuestas para fortalecer la proyección económica del país, mientras que en Manta fue notorio el interés por robustecer nuestros vínculos con la Cuenca del Pacífico. En el Austro apreciamos una señalada preocupación por la preservación del ambiente y el fortalecimiento de la promoción turística. Y nuevamente en Azuay y Manabí se confiere prioridad al tema de la emigración.

En segundo lugar, contradiciendo una generalizada apreciación, los talleres evidenciaron que los ecuatorianos queremos lograr consensos y, en un marco adecuado de respeto mutuo, somos capaces de lograrlos. A pesar de la clara falta de contacto y conocimiento per-

sonal entre los representantes de los distintos sectores, fue alentador presenciar cómo casi todos comparten la convicción de que el país no puede seguir con la inestabilidad que ha padecido los últimos años, y de que es necesario lograr una inserción positiva del país en la comunidad internacional, lo que sólo puede lograrse aunando esfuerzos.

Una vez que estuvieron definidas las aspiraciones de la sociedad sobre los objetivos y los temas principales de la política exterior, en el mes de febrero se iniciaron los seminarios sobre temas específicos: relaciones con Estados Unidos, con los países vecinos, cultura, emigración, relaciones económicas, seguridad, entre otros. En estos encuentros participaron más de doscientos expositores y comentaristas, cuyos planteamientos se vieron enriquecidos por las intervenciones e inquietudes de las más de dos mil personas que conformaron el público. De esos debates surgieron los consensos básicos primordiales —el rechazo a la presencia de tropas extranjeras en territorio ecuatoriano, la oposición a los intentos por regionalizar una solución militar al conflicto colombiano, la alta prioridad que se debe otorgar a la protección de los emigrantes—, así como las ideas y propuestas que han sido recogidas como lineamientos estratégicos del PLANEX para cada tema específico.

Para tener un mejor conocimiento del contexto en el que se desarrolla nuestra acción internacional fueron esclarecedoras las opiniones y visiones que nos transmitieron connotadas personalidades extranjeras, tales como el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, el secretario general de la OEA, Juan Miguel Insulza, y el vicepresidente del Diálogo Interamericano, Michael Sifter. Fueron igualmente ilustrativas las experiencias de Brasil y Chile relatadas por el embajador Rubens Ricúpero, ex-Secretario General de la UNCTAD, y el ex-canciller Ignacio Walker, quienes analizaron las condiciones que se requieren para lograr consensos que permitan dar continuidad a la política exterior.

Una vez concluidas las consultas realizadas en los seminarios, el grupo de coordinación del PLANEX preparó un primer borrador del documento, que fue reformulado a fines de julio en un taller en el que participaron las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de varios centros académicos. Ese texto fue distribuido en agosto a los participantes en los talleres y seminarios, así como a todos los miembros del Servicio Exterior, a quienes se les solicitó sus comentarios. Alrededor de cincuenta organizacio-

nes y personalidades remitieron sugerencias y propuestas de redacción alternativas, las que fueron sistematizadas e incorporadas —en la medida que respondían a los consensos establecidos—, en el texto definitivo que hoy se somete a consideración de la ciudadanía.

El PLANEX 2020 se inicia con una descripción del escenario internacional en el que, previsiblemente, deba desarrollarse la acción externa del Ecuador. Luego, se enuncian los principios que sustentan esa política, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, y los tratados internacionales vigentes. A continuación, se determinan diez objetivos centrales de la política exterior, y se establecen ocho ejes transversales de la acción internacional del Estado, a saber: soberanía, protección de emigrantes, derechos humanos, relaciones económicas, seguridad, cultura, cooperación para el desarrollo y organismos multilaterales.

Después, se fijan los países y áreas prioritarias para Ecuador: Colombia y Perú como países vecinos; América Latina; Estados Unidos; Unión Europea, España; Cuenca del Pacífico; Rusia y la Comunidad de Estados Independientes. Como es lógico, para cada uno de los ejes transversales y los países prioritarios se establecen los lineamientos estratégicos que orientarán la política exterior en cada caso.

El conjunto de propuestas expuestas en el PLANEX 2020 para el desarrollo institucional del Servicio Exterior tiende a que se perfeccione su profesionalización; se consoliden las consultas sistemáticas con los distintos actores económicos y sociales para la elaboración democrática de la política exterior; se fortalezcan los mecanismos de coordinación con el Congreso Nacional y otras entidades estatales; y se establezcan mecanismos de rendición de cuentas.

El texto finaliza con iniciativas encaminadas a la elaboración de una política de comunicación que proyecte de modo adecuado al país en el concierto internacional.

Como dijimos antes, las propuestas contenidas en el PLANEX —por ser producto de un elaborado consenso entre los actores sociales del país, y ser amplias y flexibles—, mantendrán su vigencia hasta el 2020. Esto no desconoce el derecho que cada Gobierno tiene de llevar adelante su propia política exterior en el marco de ese amplio acuerdo nacional. Por ello se ha decidido que la Cancillería implemente un sistema de planificación que elabore planes para cada período de cuatro años, en los que los lineamientos estratégicos sean

convertidos en metas de conformidad con la orientación ideológica y las prioridades que determine el respectivo Presidente de la República, responsable, según la Constitución, de la dirección de la política externa. Así, para la preparación del plan 2007-2010 ya se han realizado diez talleres internos en la Cancillería, con objeto de presentar su borrador a consideración del candidato triunfador en las próximas elecciones.

Estos planes de mediano plazo darán origen a planes operativos anuales que detallarán las acciones a desarrollarse para la consecución de cada meta establecida, y asignarán los recursos necesarios para su ejecución.

A fin de que para la elaboración de los planes de mediano plazo se cuente con elementos de referencia multidisciplinarios necesarios, y que la opinión pública conozca los criterios de los más variados sectores de opinión sobre los temas internacionales, el ministro de Relaciones Exteriores decidió que —a más de la publicación del PLANEX 2020—, se publiquen cinco volúmenes adicionales con las ponencias presentadas en los distintos seminarios sobre temas relevantes de nuestra agenda internacional, volúmenes que ponemos a disposición del público junto con este texto.

Confío en que la elaboración y ejecución del PLANEX 2020, además de sustentar la continuidad de la política exterior e imprimirle un carácter participativo y democrático, contribuyan a generar la cultura de tolerancia que necesitamos los ecuatorianos para lograr consensos duraderos que nos permitan superar la inestabilidad que impide consolidar el Estado social de derecho, el desarrollo sustentable y construir una sociedad más justa y equitativa.





## Introducción

*Javier Ponce Leiva*  
Coordinador del PLANEX 2020

### **Ecuador en el escenario global**

El primer libro de esta serie del PLANEX 2020 es para ubicar al Ecuador en el escenario global. Inicia por el texto de Joseph Stiglitz, Premio Nóbel de Economía 2001, quien advierte de los peligros que encierran los tratados de libre comercio impulsados por los Estados Unidos, dando recomendaciones específicas sobre los temas a los que hay que prestar especial atención durante las negociaciones. Stiglitz señala que se debe evitar que las inversiones extranjeras logren un trato más favorable que las nacionales, y que no se deben aceptar aquellos requerimientos sobre propiedad intelectual que puedan perjudicar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas o que encarezcan de modo exagerado los fármacos. En igual sentido, recomienda la inclusión de cláusulas que no limiten en el futuro la protección del ambiente, y sugiere algunas medidas de política económica y social para que Ecuador logre aprovechar las posibilidades de la globalización, cuyos beneficios se han distribuido de modo desigual tanto a nivel internacional como al interior de cada Estado.

A su turno, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, pasa revista de la situación actual y de las perspectivas de América Latina, y plantea las medidas necesarias para incrementar valor agregado a los productos primarios que exporta la región, así como para lograr cadenas productivas y fortalecer los sistemas educativos de tal modo que se disminuya la vulnerabilidad de la región y pueda traducirse en desarrollo la etapa de crecimiento económico que ha experimentado en los últimos años.

Por su parte, Jorge Taunay, secretario de la Comunidad Sudamericana (CASA), analiza las posibilidades de este novedoso

proceso de integración que tiende a fortalecer los vínculos políticos, culturales, sociales, económicos y físicos entre los países sudamericanos, a la par que busca incrementar su presencia y poder de negociación a nivel internacional. Dentro del esquema de los seminarios ejecutados para la elaboración del PLANEX 2020, correspondió a Washington Herrera y Simón Cueva comentar esas propuestas, en tanto que Humberto Jiménez estudiaba, de manera pormenorizada, la relación comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, y adelantaba propuestas para su consolidación y enriquecimiento.

El deseo de fortalecer la vinculación entre la política exterior del país y las actividades económicas que tienen estrecha relación con ella —tales como la energética, la preservación del ambiente y el desarrollo del turismo— llevaron a la coordinación del PLANEX a incorporar estos temas en sus seminarios, y ahora en estos libros. Así, Fernando Sánchez Albavera, de la CEPAL, expone con claridad el panorama energético de la región y las múltiples posibilidades de cooperación existentes. Augusto Tandazo, ex-secretario de OLADE, por su parte, señala las deficiencias de la política petrolera ecuatoriana y sugiere un cambio de rumbo, tema sobre el que también se pronuncia Fernando Santos.

Gran defensora de la naturaleza, Yolanda Kakabadse plantea los desafíos que tienen las organizaciones ambientalistas para incidir en las políticas y acciones internacionales que promueven el desarrollo sustentable, aspectos que son enriquecidos con el aporte de Vicente Pólit, mientras que a Carlos Espinoza le toca analizar la política nacional en la materia y la cooperación que se recibe de gobiernos y organizaciones extranjeras.

El peso económico de la industria turística y sus principales tendencias a nivel mundial son analizados por Doris Solís, quien señala las fortalezas y debilidades que tiene Ecuador en este campo, argumentos que son complementados por los comentarios de Juan Carlos García, Sebastián Cornejo e Isabel Salvador.

Hay temas como la seguridad alimentaria que han merecido escasa atención por parte de nuestra diplomacia. La ponencia de Marcelo Moreano nos recuerda que ya hace diez años la Cumbre Mundial de Alimentación vinculó la seguridad alimentaria al desarrollo económico y social, a la globalización y la preservación del ambiente. Señala que el sector alimentario contribuye con el 14% del

PIB, y plantea la necesidad de diversificar la producción y desarrollar tecnología propia, a fin de asegurar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Al tratar asuntos de mucha actualidad, como son los organismos genéticamente modificados, señala las distintas políticas que, a nivel internacional, se están aplicando: promoción, permisividad, precaución y prohibición. Jaime Durango resalta la paradoja de que sea la población rural que produce los alimentos la que mayor inseguridad alimentaria padezca. Y cuestiona algunas disposiciones de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición pues considera que la prohibición *total* de organismos modificados genéticamente podría afectar la disponibilidad de alimentos, pero defiende la prohibición de su producción en el país por el riesgo que ésta conllevaría para la biodiversidad. Por su parte, Alexandra Peralta destaca la importancia social de la producción de leche en el país, señalando que el 75% de los tres millones y medios de litros producidos corresponden a pequeñas y medianas propiedades.

Las tecnologías de información y comunicación (TICS) han incidido de modo dramático en la evolución de todas las sociedades y su aprovechamiento presenta un reto especial para los países en desarrollo. Al abordar este tema, Martín Hilbert, de la CEPAL, presenta el panorama internacional y ubica al Ecuador en el contexto mundial y latinoamericano. A su vez, Sally Burch, ALAI, destaca el papel jugado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en identificar los retos existentes para que la difusión de dichas tecnologías, que no son neutras, se ajusten a un marco de políticas nacionales e internacionales que eviten la restricción de las libertades y derechos básicos, encauzándolas hacia la resolución de los más graves problemas sociales y económicos que afrontan los países en desarrollo.

Enfocando la política exterior, Juan Carlos Solines realiza un encomiable esfuerzo por analizar la vinculación entre la diplomacia y las nuevas tecnologías, y sugiere caminos para que la nueva agenda internacional incluya de modo adecuado los aspectos relativos a la tecnología en las negociaciones económicas, tanto multilaterales como bilaterales.

## **Las relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia y Perú)**

### **Colombia**

El PLANEX 2020 señala varios lineamientos estratégicos para la relación entre Ecuador y Colombia, determinando que el principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados es la piedra angular de esa relación, y propiciando una vinculación amistosa y de cooperación en todos los ámbitos. Asimismo, considera los efectos del conflicto colombiano como una de las principales amenazas a la seguridad del Ecuador. Dada la importancia de la relación con Colombia, se organizó un seminario de alto nivel para examinar sus múltiples facetas y se recogen aquí las ponencias, en que prestigiosos periodistas de ambos países analizan las percepciones mutuas, estudian el tratamiento que los medios de comunicación dan a las noticias generadas en el país vecino.

Omar Ospina, colombiano residente hace muchos años en Ecuador, apunta la escasa relevancia dada por los medios colombianos al Ecuador. Señala que la lectura que de su historia hacen los colombianos les lleva a pensar que “perdieron Ecuador”, lo que estaría al origen de una mirada un tanto paternalista, aunque en los últimos años la estabilidad económica y los logros de la selección nacional de fútbol habrían llevado a que se vea al país con mayor respeto. La fragilidad del sistema democrático ecuatoriano y los frecuentes cambios de Gobierno contribuyen a que se generalice una visión negativa, de país inmaduro, dada la mayor consolidación institucional de Colombia.

Por su parte, el articulista ecuatoriano Juan Carlos Calderón pasa revista crítica del tratamiento que dan los medios ecuatorianos a las noticias relacionadas con Colombia. Censura una extrema ligereza, que llevaría a la estigmatización de lo colombiano y a la xenofobia. Hace un llamado para que se informe con mayor profundidad acerca de las complejas situaciones que vive el vecino y reclama un mayor enfoque ético en el trabajo periodístico.

La posición de los medios colombianos de criticar la falta de adhesión de los países vecinos a la política del Gobierno actual de Colombia, con respecto al conflicto que se vive en ese país, constitu-

ye una muestra más de la adhesión poco crítica de la prensa a la agenda oficial. En este sentido, el escritor León Valencia anota que el cambio de política —tendiente a buscar una solución militar al conflicto— ha sido impulsado tanto por el presidente Uribe como por el Gobierno de los Estados Unidos, todo lo que habría ampliado su perímetro de seguridad al área andina. No considera legítimo que el Gobierno de su país trate de imponer un determinado comportamiento a sus vecinos.

La política de defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano es detallada por Oswaldo Jarrín (en ese momento Ministro de Defensa Nacional), quien señala que se ha adoptado el concepto de seguridad humana de la ONU buscando un desarrollo integral de la zona fronteriza. Recuerda que el Libro Blanco de la Defensa establece que la seguridad se fundamenta en la diplomacia preventiva y destaca la estrecha relación entre la política exterior y la de defensa. Subraya que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia.

La política de seguridad democrática implementada por el gobierno del presidente Alvaro Uribe tiene por objeto, según Alfredo Rangel Suárez (Fundación “Democracia y Seguridad”), la recuperación de la soberanía del conjunto del territorio que está en disputa en muchas zonas del país con 20.000 guerrilleros y 15.000 paramilitares. Un segundo propósito sería el garantizar el ejercicio de los derechos y libertades democráticas. El presupuesto de seguridad de Colombia se ha incrementado de modo notable, habiéndose fortalecido e incrementado a las fuerzas armadas a 180.000 efectivos. Señala Rangel que el Plan Patriota se encuentra empantanado, pues se centra en el área de Putumayo bajo la irreal presunción de que las FARC estarían controladas en el resto del país. Considera desfavorables los resultados de la lucha contra la droga, ya que han aumentado las zonas de cultivo, se ha incrementado el consumo y el precio al consumidor no ha subido.

A partir del alto costo que el conflicto colombiano está teniendo para Ecuador, el historiador y político Enrique Ayala Mora sostiene que es absurdo que en Colombia se pretenda que el Ecuador cumpla obligaciones vinculadas al Plan Colombia cuando “no somos ni queremos ser parte de dicho plan”. Adicionalmente critica la errá-

tica política exterior hacia Colombia seguida por los gobiernos de los ex-presidentes Mahuad y Guitiérrez.

Como las distintas manifestaciones de la delincuencia transnacional inciden en las relaciones bilaterales, incluimos en este libro tres trabajos presentados en el seminario sobre seguridad y política exterior organizado por la coordinación del PLANEX 2020. Aquí, Washington Pesantez describe las características del crimen organizado y desmenuza las normas legales nacionales, regionales y universales relativas al lavado de activos, tráfico de emigrantes y delincuencia informática. Concluye el autor en la necesidad de adecuar las investigaciones judiciales a los retos actuales mediante la profesionalización y especialización del sistema acusatorio, la modernización de la policía judicial, el apoyo a las víctimas y el trabajo de investigación conjunta de organismos públicos, universidades y organizaciones privadas.

Que el tránsito de estupefacientes y precursores se ha incrementado en los últimos años, es el punto de partida de Carlos Espinosa, quien informa que las capturas de cocaína, que promediaron las ocho toneladas entre 1998 y 2003, llegaron a 44 toneladas en el 2005. Ello indicaría un incremento tanto de la eficiencia policial cuanto del volumen del tráfico. Los cultivos en el país son escasos —menos de 100 hectáreas aproximadamente— con una producción insignificante, mientras el tráfico de gasolina blanca asciende a 343.000 galones. El tráfico de heroína es muy reducido. Espinosa plantea la necesidad de que Ecuador defina una estrategia propia, que responda a nuestros intereses y valores ya que la actual sigue las recetas de la DEA. Cuestiona que las cárceles estén llenas de minoristas y “mulas” mientras los capos rara vez son capturados; cuestiona también la inversión de pruebas en los procesos de narcotráfico —acto que viola el debido proceso—, y señala las limitaciones que supone, para una política autónoma, la alta dependencia de recursos extranjeros para este campo —Ecuador invierte 15 millones anuales de sus propios fondos y recibe 115 millones de fuentes externas—, así como la dificultad de reemplazar la tarea que hace la Fuerza Aérea de Estados Unidos en caso de no renovarse el convenio de la Base de Manta. En esa eventualidad Ecuador podría utilizar el servicio de observación satelital de la Amazonía, desarrollado por Brasil, que ya utiliza con éxito Perú.

Uno de los mayores males que afecta a la sociedad ecuatoriana es la corrupción, para cuyo combate Michel Rowland sugiere: armonizar la legislación nacional con los convenios internacionales (OEA y ONU); mejorar la coordinación entre las instituciones públicas competentes, en especial entre la Fiscalía y la Comisión anticorrupción; e incrementar la cooperación bilateral y multilateral, incluyendo la suscripción de convenios en temas como lavado de dinero, extradición, intercambio de información y recuperación de capitales públicos.

El conflicto colombiano —que de guerra de liberación nacional estaría pasando a ser una guerra de drogas—, se originó en el contexto de la Guerra Fría, en un Estado que, a decir de Alejandro Vargas, nunca tuvo el monopolio de la fuerza pero que tiene una larga tradición de: violencia, cultura política autoritaria, estructuras económica y política excluyentes y, por fortuna, solidez institucional. El autor sostiene que la política del presidente Uribe habría tenido algunos resultados positivos, pero ha llevado a la intensificación del conflicto (más de 6.000 combates). La lucha contra el narcotráfico, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos —sólo para el Plan Colombia EEUU dio 4.000 millones de dólares— ofrece precarios resultados, pues tanto la extensión de cultivos cuanto los volúmenes de droga y su precio se mantienen estables. Analiza Vargas las negativas consecuencias que tiene el conflicto en la región andina: militarización de las fronteras; impulso a la carrera armamentista regional; freno a la integración económica y aporte a la inestabilidad política regional. Por último, trata las tensiones que el conflicto genera entre Colombia y sus vecinos, y examina tanto las percepciones de algunos de éstos —Ecuador, Brasil y Venezuela—, como la política de los Estados Unidos en su iniciativa regional andina.

Una detallada crónica de los sucesivos intentos por lograr una solución negociada al conflicto armado desde 1982 nos ofrece Hernán Moreano, quien se pregunta qué ha hecho la comunidad internacional y qué puede hacer en el futuro. Su lectura nos permite conocer las políticas seguidas por los sucesivos gobiernos colombianos con respecto al conflicto, su dimensión externa, y los actores internacionales que más se han interesado en el mismo. Llama la atención que Ecuador haya estado alejado de los distintos grupos de países amigos que en algún momento intentaron propiciar una



solución pacífica, en contraste con el activismo venezolano presente en todos ellos.

El comercio entre ambos países ha crecido de modo significativo desde la creación del Grupo Andino en 1969. Marco Romero da las cifras y composición del intercambio, y destaca que la mayoría de mercancías intercambiadas son bienes manufacturados. El saldo negativo de la balanza comercial sigue creciendo para Ecuador, pues la dolarización —a pesar de la revaluación del peso en 2004— es un serio obstáculo para las exportaciones. Romero advierte sobre los posibles impactos para nuestras exportaciones de un TLC de Colombia con Estados Unidos, y revisa el estado de las inversiones colombianas en el país, sugiriendo posibles mecanismos para fortalecer los vínculos económicos.

Claudio Cevallos y Maximiliano Donoso se refieren a las relaciones fronterizas entre ambos países, señalando los logros e identificando las áreas con potencialidad para el desarrollo conjunto. Coinciden en la necesidad de reforzar la política de integración y desarrollo fronterizo, lo que para el Ecuador tiene una alta prioridad pues contribuye a disminuir los efectos negativos del conflicto colombiano.

En el Ecuador residen alrededor de 350.000 colombianos, dice Raúl Baca, quien cuestiona la actual legislación sobre extranjería por anacrónica y limitada. Se opone a la pretensión de introducir visa para los colombianos y aboga por su integración en la sociedad ecuatoriana. Por su parte, Jorge León completa la información sobre el marco jurídico de los inmigrantes en el Ecuador y su inserción en el mercado laboral.

A pesar de la falta de datos específicos sobre los extranjeros residentes en Ecuador Gina Benavides afirma que habría en el Ecuador 500.000 colombianos. Afirma que más de 200.000 de ellos requieren de la protección que merecen los refugiados, aunque un muy reducido porcentaje realizan el trámite para obtener esa calidad. Señala que el Ecuador ha tenido una política de acogida a los refugiados colombianos y que es necesario superar la discriminación que muchos de ellos padecen en sus puestos de trabajo. Recomendaba una campaña informativa sobre los derechos de los refugiados así como medidas para proteger a las personas particularmente vulnerables como niños, niñas, adolescentes, ancianos y personas con dis-

capacidad, entre otros. Aboga por mejorar la integración y la apertura de espacios participativos y propone una nueva ley orgánica en la materia.

A su vez, Luis Túpac Yupanqui sugiere promover la “visibilización” de los refugiados y sensibilizar a la población sobre la necesidad de apoyarlos. Señala que tan solo se ha reconocido el estatuto de refugiado a 11.000 colombianos, mientras ACNUR considera a más de 200.000 como población de su interés.

En efecto, el representante de ACNUR en Ecuador plantea la necesidad de divulgar mejor las normas del derecho humanitario a fin de que las personas que requieren protección conozcan sus derechos. Para su agencia, Colombia representa la peor crisis humanitaria de Occidente y la tercera en el mundo.

## **Perú**

La solución del centenario conflicto territorial con el Perú ha permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años. El carácter complementario de sus economías se refleja en el alto volumen de intercambio comercial que ya supera los 1000 millones de dólares. Ignacio Basombrío, desde la perspectiva peruana, hace inventario de dicho intercambio y reflexiona sobre las negativas consecuencias que ha tenido en ambos países el modelo económico aplicado, que no ha podido romper el círculo perverso de la concentración de la riqueza y la exclusión social. Plantea que nos integremos no solo para comerciar sino para desarrollarnos y lograr la equidad en nuestros países.

José Morillo realiza un recuento pormenorizado de los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú, señala el origen de los recursos obtenidos y destaca los beneficios que para la población de la región fronteriza tienen las obras realizadas en infraestructura, programas de educación y salud, y promoción de las capacidades productivas de la región fronteriza.

El análisis del estado de cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos en 1998 por Ecuador y Perú está a cargo de Galo García Feraud, quien participó en las negociaciones. Destaca los avances sustantivos realizados y anota la necesidad de avanzar en el ejercicio del derecho de navegación amazónica, reconocido para el Ecuador

que, en su criterio, es el elemento de mayor trascendencia de dichos acuerdos, y no ha merecido la atención debida por los gobiernos de los dos países.

## **Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos**

Las relaciones con Estados Unidos son tratadas en el tercer volumen de la serie.

Sobre el tema de la democracia y los derechos humanos, Michael Shifter, del Diálogo Interamericano, analiza de modo crítico la política que la Casa Blanca ha venido ejecutando en los últimos años en su relación con América Latina, destacando la escasa prioridad otorgada a los asuntos latinoamericanos y las consecuencias negativas que dicha política ha tenido para la consolidación democrática. Shifter propone la reactivación de la OEA y el desarrollo de herramientas para mejorar la gobernabilidad en América Latina; habla también del respeto a los derechos humanos y de que se debe buscar el incremento de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial para la erradicación de la pobreza. Por su parte, José Valencia plantea robustecer y actualizar la democracia mediante la incorporación de aproximaciones políticas y sociales modernas que permitan una participación ciudadana que se proyecte y exija sus derechos.

La marcada preocupación por la seguridad en la agenda de los Estados Unidos hacia la región es materia de los textos de Bruce Bagley y César Montúfar. Bagley destaca el rechazo que en la América Latina ha tenido la tesis de la guerra preventiva adelantada por la administración Bush, al tiempo que señala las consecuencias que tiene la extensión del perímetro de seguridad hacia la región andina, cuyo eje es el conflicto colombiano, que arrastra a toda la región, en especial al Ecuador. El nuevo concepto de que el populismo radical es una amenaza para los intereses estadounidenses podría tener consecuencias, según Bagley, en nuestro país. Por último, cuestiona los beneficios que el Ecuador recibe por el convenio relativo a la Base de Manta.

En el texto de César Montúfar se encuentra su propuesta para desarrollar una política ecuatoriana hacia los Estados Unidos a partir de una agenda democrática de seguridad basada en la sobera-

nía y la garantía de los derechos humanos, agenda que no puede estar subordinada a una visión regional, pero de la cual debe formar parte la política ecuatoriana de defensa. Aquí, Montúfar destaca la conveniencia de lograr amplios consensos en materia de política exterior y defensa a fin de reducir distancias entre el diálogo político y las definiciones militares.

La importancia que para el país tienen las relaciones con la principal economía del mundo es analizada por Augusto de la Torre, quien apunta que las mayores deficiencias del aparato productivo nacional tienen que ver con: la falta de reformas internas para promover la productividad que se estancó en la última década; la debilidad de sus instituciones; la escasa inversión en investigación y desarrollo —el penúltimo lugar de América Latina con 0.1 del PIB—, y el alto déficit educativo que debilita el capital humano. De paso, este articulista destaca la opinión favorable de los ecuatorianos sobre Estados Unidos (68%) por encima de la media de la región.

Sobre el mismo tema general, Fander Falconí señala que entre 1990 y 2004 la inversión extranjera directa (IED) promedió el 3.4% del PIB, alcanzando en 2005 los mil millones de dólares. De ésta, el 44% provino de los Estados Unidos. Sus capitales se han concentrado, en un 76.6%, en el sector petrolero. Falconí señala que existe una “desmaterialización” con graves consecuencias ambientales en los países del Sur, fenómeno que se refleja en que estos países exportan *volúmenes* muy superiores a los que importan, mientras que en el Norte ocurre exactamente lo contrario; en concreto, las exportaciones de América Latina tienen un volumen seis veces superior a sus importaciones, mientras que la Unión Europea exporta la cuarta parte del volumen de mercancías que importa. Concluye el autor destacando la importancia de la IED y abogando por una redefinición de sus reglas sobre la base de seguridad jurídica, ganancias justas y corresponsabilidad social y ambiental.

Historiador y economista, Julio Oleas describe de modo pormenorizado el intercambio comercial entre ambos países. Señala que la composición de las exportaciones ecuatorianas no petroleras ha disminuido, de 76% cinco años antes de la dolarización, a 57% cinco años después, sin que, hasta la fecha, se haya llegado al monto alcanzado en 1997 (US\$ 4.500 millones). Esta preponderancia del petróleo se ratifica en el comercio con Estados Unidos, ya que éste y sus

derivados, que en el 2000 significaban el 45% de las exportaciones, ascienden al 62.8% en el 2005, lo que muestra que el crecimiento promedio anual de casi 20% de nuestras exportaciones a ese país ha venido entonces, dado básicamente por el petróleo y sus derivados. Las exportaciones no tradicionales representan apenas uno de cada cinco dólares exportados a ese país. El mayor incremento se aprecia en productos del mar, que pasan de 197 millones de dólares en 2000 a 772 millones en 2004. Por su parte, las flores pasan de 139 millones en 2000 a 200 millones en 2005, siendo rosas el 70%. Algunas nuevas frutas de exportación, como el mango y la piña, acceden recientemente al mercado de los Estados Unidos, al igual que un número creciente de partidas arancelarias correspondientes a textiles.

En resumen, Ecuador obtiene un superávit comercial —que en 2005 fue de 2.602 millones de dólares— sobre la base de la “reprimarización” de sus exportaciones, fenómeno ya mencionado por otros autores como una característica negativa de los últimos años.

Santiago Bustamante analiza la legislación nacional e internacional sobre propiedad intelectual, y señala las principales discrepancias que sobre este tema se han dado en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El autor confiere especial atención a los fármacos y la necesidad de excluir de las patentes los métodos terapéuticos y de diagnóstico. Aboga también por un incremento de la inversión en innovación tecnológica y llama la atención sobre las cláusulas incluidas en el TLC que firmaron Perú y Estados Unidos.

Por su parte, el jurista Alberto Wray advierte la alta conflictividad del Estado ecuatoriano con compañías extranjeras, con las que tiene actualmente siete casos en tribunales internacionales. Wray analiza las causas jurídicas más comunes de esos conflictos, que se deben tanto a la diversidad existente en los textos de los veintidós tratados que sobre garantías de inversiones ha suscrito el Estado, cuanto a prácticas administrativas que no valoran oportunamente las consecuencias internacionales que acarrearán sus actos. En la intervención se destaca la importancia que en esos litigios tiene la imagen de un país, -y la imagen del nuestro no es buena-, dando ejemplos de la pobre percepción que se tiene en el exterior sobre la administración de justicia y la corrupción que impera en el país. Y se plantean tareas para fortalecer la institucionalidad de la Procuraduría, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la coordinación entre todas las instituciones relevantes para los contenciosos, sugiriendo un papel más activo de la diplomacia en la generación de información sobre la legislación de inversiones y su difusión.

## **Cultura, emigración y política exterior**

El libro *Cultura, emigración y política exterior* recoge las ponencias presentadas en sendos seminarios convocados para estudiar a fondo estos dos temas, que tienen especial prioridad en la política exterior diseñada en el PLANEX 2020.

Desde que Benjamín Carrión enunciara, hace más de cincuenta años, la tesis de que Ecuador debía sustentar su presencia internacional en la riqueza de su cultura, nuestra acción externa ha otorgado papel de relieve a la difusión de las manifestaciones artísticas. Durante décadas fue habitual que distinguidos representantes de las letras representaran al país en el exterior: Jorge Carrera Andrade, Gonzalo Escudero, Jorge Icaza, Demetrio Aguilera Malta, Alfredo Pareja Diezcanseco, Leopoldo Benítez Vinuesa, Jorge Fernández, Adalberto Ortiz, entre otros destacados intelectuales, enriquecieron nuestra presencia externa. Pero no basta, en las circunstancias actuales, esta simbiosis entre letras y diplomacia pues la tesonera acción política de los movimientos indígenas y afroecuatoriano han permitido que sus culturas adquieran visibilidad y respeto. Los artículos de este libro contienen aportes significativos que permitirán que nuestra diversidad cultural se vea reflejada en nuestra acción internacional.

Para empezar, el antropólogo Fernando García analiza la diversidad cultural del Ecuador, con los afroecuatorianos y catorce grupos indígenas que aportan con las doce lenguas que se hablan en el país además del castellano. Ofrece García datos incontrovertibles de cómo esas minorías son las que menor acceso tienen a los servicios públicos, detentan los indicadores sociales más bajos y se encuentran particularmente marginadas del sistema educativo a pesar de los programas específicos desarrollados en los últimos años para rescatar sus lenguas y culturas. El autor presenta propuestas para fortalecer la proyección multicultural del país y respetar las lenguas aborígenes y los conocimientos ancestrales. A ellos se añade la obligación de cumplir y desarrollar el derecho internacional relativo a los

pueblos indígenas, y la necesidad de modificar la agenda de la política exterior de tal modo que fortalezca el diálogo intercultural en un Estado multicultural.

Fernando Sarango señala, desde la perspectiva indígena, la falta de censos confiables sobre la composición étnica y cultural del país, al tiempo que destaca los valores consagrados en este campo por la Constitución y propone adaptar a ellos las actitudes de la población y, en especial, de los gobernantes. Plantea Sarango la necesidad de un mayor reconocimiento a las ventajas de la administración de justicia indígena y completa su comentario destacando la importancia de proyectar en la acción diplomática la diversidad cultural que proporcionan nuestras múltiples raíces.

Pero no todo es color de rosas pues Alexandra Martínez alerta al lector sobre la concepción estática de lo multicultural en referencia a las culturas ancestrales, proponiendo una visión de la cultura como una realidad viva, cambiante y cotidiana. Destaca la articulista que lo intercultural tiene que ver con el reconocimiento de la diferencia y las interacciones entre las diversas culturas; en consecuencia, plantea varios instrumentos para la gestión de la política exterior en materia de cultura tales como el impulso de circuitos de comunicación, la promoción del intercambio con otras culturas, el incremento de becas en el área cultural y la proyección de la convivencia intercultural que se da en Ecuador.

Fortalecer la proyección multicultural del país es la propuesta central de Juan Carlos Ocles, quien, a nivel interno, propone la aplicación eficaz del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como la incorporación en el código de procedimiento penal, de normas que permitan procesar el delito de discriminación racial, creando al mismo tiempo un comité nacional que busque erradicar dicho delito. A nivel externo plantea monitorear los compromisos adquiridos por Ecuador en las distintas convenciones internacionales, e impulsar, en la OEA, la convención regional sobre discriminación racial, y la inclusión de afroecuatorianos en las delegaciones a eventos internacionales y en el Servicio Exterior.

A Luis Zúñiga le corresponde pasar revista a las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan las políticas culturales, señalando alcances y límites de la unidad en la diversidad, y reflexionando sobre la búsqueda de la identidad de los ecuatorianos

en la dicotomía cultura-interculturalidad. Propone Zúñiga una estrategia para la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural, acompañada de una estrategia de fortalecimiento institucional para el Servicio Exterior; por último, identifica posibles áreas temáticas para una propuesta de difusión cultural con identidad nacional y enfoque intercultural.

La conveniencia de elaborar políticas culturales específicas para el corto, mediano y largo plazo, es señalada por el escritor Abdón Ubidia, quien amplía su enfoque a la creación de espacios de difusión y seguimiento de la actividad cultural realizada por la Cancillería. Ubidia propone mejorar la promoción cultural en el exterior con medidas como la realización de un censo de artistas ecuatorianos en las distintas latitudes, la creación de un comité de gestión cultural, la promoción cultural en las ferias de turismo y la publicación de antologías de textos ecuatorianos para su promoción externa.

El cuencano René Cardoso anota la necesidad de una nueva institucionalidad cultural que supere la gestión centralista y anacrónica que excluye a los actores culturales de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Cardoso defiende la autonomía de las distintas culturas en un nuevo marco administrativo y aboga por un replanteamiento de las interacciones entre cultura, derechos humanos y democracia, mientras el guayaquileño Carlos Calderón Chico se interroga sobre nuestra identidad nacional, narra experiencias sobre la positiva labor de varios diplomáticos nacionales en la promoción de las culturas ecuatorianas y reafirma la necesidad de robustecer la labor de promoción cultural llevada adelante por la Cancillería.

La preservación de nuestro patrimonio, tanto material como inmaterial, preocupa a varios autores. Uno de ellos, Francisco Valdez, recuerda que nuestra herencia cultural tiene doce mil años y que hay varios pasos que dar en la protección del patrimonio: identificación, registro, estudio, conservación y restauración de bienes. Pasa revista el autor a los principales convenios sobre la materia, tanto en el ámbito de la UNESCO como de la CAN, señala las posibilidades y limitaciones de sus normas para la recuperación de bienes en el exterior. Luego plantea reformas al Instituto de Patrimonio Cultural para una mayor protección legal y penalización efectiva de los delitos contra el patrimonio. Docta en la materia, Carmen Rosa Ponce amplía la explicación sobre la legislación nacional, y destaca



que la preservación del patrimonio es una responsabilidad compartida a nivel universal pues universal es la cultura, como lo demuestran las múltiples coincidencias en manifestaciones artísticas de las más variadas latitudes, sin menoscabo de las especificidades de cada cultura. Dicho lo cual, nos llama a reflexionar sobre la conveniencia real de repatriar todos los bienes patrimoniales que se encuentren en el exterior, invitándonos a ser imaginativos y pensar en mecanismos que permitan que éstos permanezcan de manera regulada en el exterior, bajo propiedad del Ecuador, pero cumpliendo el papel de difundir nuestra cultura.

Un novedoso mundo se nos abre con las reflexiones sobre los bienes intangibles que nos ofrece Antonio Abad. Los lenguajes, tradiciones — ritos, creencias, costumbres, mitos, leyendas, medicina tradicional, artes escénicas y música— son parte fundamental de la cultura y constituyen bienes que deben ser protegidos. Recién en 2003 la UNESCO adoptó una convención internacional para su preservación. La relación entre cultura y naturaleza se hace evidente en este tipo de bienes, cuya difusión y protección, en su propuesta, debe disponer de un espacio en la política exterior.

Los estudios sobre la emigración reciente presentan discrepancias en cuanto al número de compatriotas que viven en el exterior. Los estimados oscilan entre dos y tres millones de ciudadanos. El artículo del Servicio Jesuitas a Migrantes (SJM) nos da la escalofriante cifra de que el 46.5% de los niños en el Ecuador tiene a sus padres en el extranjero. Tanto ese trabajo, como el presentado por Pablo de la Vega, coinciden en señalar que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política coherente de apoyo a los emigrantes. Si bien reconocen acciones puntuales del Ministerio de Relaciones Exteriores —tales como la elaboración del Plan de Apoyo a los Emigrantes y las gestiones ante España para la regularización de los ciudadanos ecuatorianos—, o por el Congreso, —mediante la formulación del Proyecto de Ley de Apoyo a los Emigrantes y sus Familias—, reclaman por el desinterés del Legislativo, donde reposa desde el 2004 dicho proyecto, así como por la indiferencia gubernamental que ha impedido acabar con la dispersión institucional relativa a la emigración.

Mirando casa adentro, el anacrónico marco normativo relativo a los inmigrantes al Ecuador—que superan ya el medio millón—

, y la actitud de ciertas autoridades, tanto nacionales como locales, es cuestionada por fomentar una actitud xenofóbica contradictoria con lo que se solicita a los países de acogida de los emigrantes. La tesonera y dinámica acción de las organizaciones de la sociedad civil a favor de los migrantes y sus familias es descrita en el artículo del SJM, que reconoce el puntual apoyo a algunas acciones de parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo.

Por último, el tráfico ilegal de emigrantes es tratado con rigor por Gabriela Troya, que analiza la normativa interna e internacional y presenta recomendaciones específicas para la adopción de una política integral en la materia.

### **La cooperación internacional para el desarrollo del Ecuador**

Los especialistas de mayor prestigio en el país colaboraron con este libro, que reúne una serie de estudios sobre la cooperación que ha venido recibiendo el Ecuador para apoyar su desarrollo económico y social. Ecuador es considerado un país de renta media a nivel internacional, lo que conlleva que varias fuentes de cooperación no lo califiquen como receptor.

Por otro lado, existe una creciente tendencia en los países desarrollados de concentrar su ayuda en crisis humanitarias graves que se producen en los países menos avanzados, y una mayor resistencia a ejecutar proyectos de desarrollo productivo. Adicionalmente, los condicionamientos políticos son frecuentes en la concesión de cooperación. Es preocupante que la precaria situación de los pueblos en desarrollo reciba un castigo adicional, al ser privados de apoyo porque sus gobernantes violen los derechos humanos o no se ajusten a las prácticas democráticas impulsadas por el Norte. Últimamente la cooperación se condiciona a requisitos adicionales que se imponen unilateralmente, sin reglas claras, como la percepción que el Gobierno de un determinado país industrializado pueda tener sobre la política que sigue el Gobierno de otro en temas tales como el control del narcotráfico, la emigración u otros.

A pesar de las dificultades que presenta el contexto internacional, Ecuador ha sido relativamente exitoso en la obtención de recursos de cooperación. La creación del Instituto Nacional de Cooperación Internacional, adscrito al Ministerio de Relaciones

Exteriores, pero con una administración autónoma, ha permitido la profesionalización en la canalización de la cooperación —tradicionalmente afectada por las prácticas clientelares tan usuales en nuestro sistema político—, inscrita en el proceso de conformación de una agenda propia para que la cooperación llegue a los sectores que el país requiere, y no obedezca exclusivamente a los intereses de las organizaciones o gobiernos donantes. Las propuestas buscan mejorar la calidad de la cooperación, su destino, y la rendición de cuentas a que deberían estar sujetos los receptores.

En los últimos años los Objetivos del Milenio aparecen como el paraguas que debe cubrir a la cooperación internacional. Lucía Durán cuestiona esta percepción: tras reafirmar que la cooperación tiene un fundamento ético de corresponsabilidad de todos los países, sostiene la necesidad de centrarla en la preservación de los bienes públicos universales. Por otro lado, cuestiona la eficacia de la cooperación recibida, a pesar de que en sectores como educación y salud su monto es superior a lo invertido por el Gobierno, y plantea la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales para que puedan canalizar de manera eficaz dicha cooperación. Respalda la autoría de iniciativas concretas a nivel internacional para dar un impulso sustantivo al financiamiento de la cooperación y señala directrices para el replanteamiento de objetivos y mecanismos.

La protección del ambiente y el logro del desarrollo sostenible tienen alta prioridad para uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, característica apreciada por numerosas fuentes de cooperación internacional. María Fernanda Espinosa pasa una revista crítica a la cooperación en el campo del desarrollo sostenible, señala sus deficiencias y hace recomendaciones de acciones y políticas a nivel nacional y universal.

Tras anotar las dificultades para realizar un balance de la cooperación —y señalar aciertos y defectos del papel jugado por los Observatorios—, Pablo Suárez sostiene que, en los aspectos principales, ésta ha fracasado en contribuir al desarrollo del Ecuador. Determina Suárez la alta responsabilidad del Ecuador al no haber invertido recursos internos en los procesos prioritarios, y concluye que es previsible que continúe la reducción de fondos bilaterales no reembolsables, lo que plantea interrogantes sobre si los Objetivos del Milenio conforman una agenda adecuada para el país. El autor alerta

sobre los riesgos de un creciente endeudamiento, dada la alta disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional, y propone que la dispersa acción de las múltiples organizaciones no gubernamentales se encuadre en políticas nacionales y que el INECI y el Consejo Asesor de Cooperación Internacional sean más inclusivos en su composición y en su relación con la sociedad civil.

Por su parte, Jorge Orbe analiza la situación en que se encuentra el país frente a los Objetivos del Milenio, las acciones que ejecuta, y los obstáculos existentes para cumplir las metas en cada uno de ellos. Destaca como los principales retos: la modificación de la inercia en el crecimiento económico; la mejora cualitativa de los programas definidos por los actores sociales; el incremento significativo del capital humano; la conservación del suelo y el agua, y la creación de una conciencia social sobre el valor de la seguridad jurídica.

Los representantes en Ecuador de los organismos multilaterales —PNUD, BM, UE, BID Y CAF— diseccionan el carácter de la cooperación y las necesidades del país en diferentes espacios territoriales y en el marco de referencia de los ODM.

Avanzando en el tema, es claro que los desafíos del desarrollo local y sus requerimientos deben ser enfrentados sobre la base de ciertos modelos de solidaridad que abran espacios más igualitarios y democráticos. En los últimos años las autoridades locales han fortalecido su participación en la cooperación internacional. Así, Diego Carrión pone especial énfasis en la planificación estratégica, la participación democrática y el desarrollo del capital social y económico local; además de dar respuestas al tema del transporte como factor de desarrollo. Señala Carrión las limitaciones actuales de la cooperación internacional y aboga porque sea oportuna, generosa y de largo aliento.

Desde de las organizaciones de la sociedad civil, Gardenia Chávez mantiene que la incidencia de los proyectos ejecutados con cooperación internacional es reducida frente a las dimensiones de las transformaciones buscadas, de modo que es imperativo reorientar los recursos de la cooperación sobre la base de un justo balance de las acciones en materia de democracia, desarrollo y derechos humanos. Indica Chávez que es urgente articular las políticas internas con la política exterior y buscar mecanismos para que todos los actores

involucrados en proyectos de cooperación rindan cuentas de sus acciones y resultados.

La evolución del impacto de la cooperación internacional en los sectores de ambiente y de gobernabilidad es explorado por Elizabeth Bravo, de Acción Ecológica, y Grace Jaramillo, de la Universidad Andina Simón Bolívar. Se formula una crítica consistente al tratamiento de la biodiversidad como una mercancía, sujeta a procedimientos mercantiles de apropiación como la venta de servicios ambientales, en momentos en que se propiciaría una nueva legislación sobre biodiversidad que es limitativa de los derechos de los pueblos ancestrales. En cuanto a gobernabilidad se habla de grandes cantidades de inversión (unos 1.700 millones) pero con pobres resultados que no van más allá del 14%. Una serie de interrogantes sobre estos temas de relieve son sugeridas por las autoras.

Concluye con fuerza Boris Cornejo, de Esquel, en que la falencia actual es la ausencia de un plan nacional de desarrollo y pregunta: ¿cómo podría la cooperación constituirse en un instrumento de algo que no existe? Propone el fortalecimiento institucional del INECI, que debería apoyarse en un Consejo Técnico, así como un papel más activo del Servicio Exterior en este campo. Añade en su artículo medidas para incrementar la eficiencia, transparencia y competencia en la cooperación, y plantea revisar el expediente de proyectos públicos y privados, así como decantar la demanda y abrir la información de oportunidades a nivel internacional.

El libro se cierra con la participación en un seminario de las organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan en Ecuador. Estas describen la composición y características del trabajo que realizan y las dificultades que encuentran, para proponer acciones para un mejor aprovechamiento e impacto de los proyectos que desarrollan.

En síntesis, el lector que pueda acceder a los cinco libros que sustentan al PLANEX 2020, dispondrá de toda la información que se requiere para comprender y, apoyar en el mejor de los casos los grandes lineamientos de la política exterior que han sido planteados para los próximos quince años, y que deberían ser asumidos como una política de Estado que comprometa a gobernantes y gobernados, más allá de cualquier diferencia política o ideológica.

## La proyección multicultural del Ecuador

*Fernando García Serrano*<sup>1</sup>  
FLACSO Ecuador

El presente trabajo intenta dar cuenta de la diversidad cultural y étnica del Ecuador y su relación con la formulación del Plan Nacional de Política Exterior para el período 2006-2020. Incorpora también los diversos temas que la agenda de política exterior debe considerar para la plena aplicación de la proyección multicultural del país.

La ponencia comprende tres partes. La primera incluye la caracterización de la diversidad cultural y étnica en el contexto nacional a partir de las fuentes de información más actualizada que se dispone.

La segunda parte se refiere a las políticas públicas y programas vinculadas al tema multicultural. Especifica los programas gubernamentales y no gubernamentales existentes y cuales son sus principales fortalezas y debilidades.

La última parte plantea los temas que requieren ser incorporados al PLANEX y termina con algunas recomendaciones que faciliten esa incorporación.

### **1. Características y situación de la diversidad cultural y étnica**

Hasta la actualidad no existe para el caso ecuatoriano cifras oficiales sobre la población indígena y afroecuatoriana, los resultados obtenidos por los diversos censos de población y encuestas nacionales no han podido conciliar las cifras y porcentajes. Las variables utilizadas para la medición (lengua vernácula, lengua de los padres, autoidentificación, etc.) no han sido suficientes para tener cifras confiables y validadas.

A pesar de esta limitación, lo que si es evidente es que la población indígena y afroecuatoriana en Ecuador no constituye la

---

<sup>1</sup> Antropólogo, coordinador Académico del Programa de Antropología de FLACSO, Ecuador

mayoría de la población, por lo tanto forman partes de un conjunto poblacional mayoritariamente mestizo, con presencia de minorías indígenas, negras y blancas.

Las fuentes primarias más actualizadas de población constituyen las del VI Censo de Población realizado el año 2001, las del III Censo Agropecuario del año 2000 y la de la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares (EMEDINHO), aplicada en el año 2000 a escala nacional. Dicha encuesta fue realizada para evaluar el cumplimiento del Ecuador de las metas establecidas en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia llevada a cabo en 1990 y consistió de módulos adicionales agregados a la encuesta regular de empleo del INEC.

Para fines de comparación entre las distintas fuentes primarias, se analizan las cifras tomando como población de referencia a la de 15 años o más. No obstante, cabe indicar que el censo de población de 2001 aplicó la pregunta de lengua a las personas mayores de 1 año y la de autodefinición étnica a toda la población. Los resultados que se obtienen al utilizar una u otra población de referencia no cambian significativamente.

Según el censo de población de 2001, el 6.1% de la población de 15 años o más se autoconsideró como indígena y el 5.0% como afrodescendiente. De estos últimos, un 2.3% se autodefinieron como negros y un 2.7% como mulatos. El 73.1% de la población de 15 años o más se consideró mestiza y el 10.8%, blanca.

En general, los resultados del censo no difieren significativamente de los encontrados en la EMEDINHO 2000. En esta encuesta, el 5.7% de la población de 15 años o más se autoconsideró indígena y un porcentaje similar se autodefinió como afroecuatoriano. Se espera que, dada la importancia que ha tomado el movimiento indígena y afroecuatoriano en el Ecuador y el avance del proceso de reconstitución como pueblos, mediciones futuras proporcionen porcentajes superiores. Adicionalmente, en la EMEDINHO un 72.4% de la población mayor de 14 años se consideró mestiza y un 15.4% blanca.

El censo agropecuario de 2000 también incluyó las preguntas de lengua y auto identificación étnica. Esta última se aplicó a la persona productora cuando fue directamente entrevistada. La persona productora es la persona natural que decide y organiza las actividades habituales de producción y comercialización de la unidad de producción agropecuaria. Este censo se levantó en el área rural del

país y muestra que el 21% de las personas productoras se autodefinió como indígena, el 1.5% como negra, el 72% como mestiza y el 5.5% como blanca.

**Cuadro No. 1: Etnicidad según el Censo de Población 2001  
% de la población de 15 años o más**

	<b>Autodefinición</b>	<b>Habla lengua nativa</b>	<b>Habla lengua nativa o se autodefine</b>
Indígenas	6.1	4.6	6.6
Afroecuatorianos	5.0	n.a	n.a
Negros	2.3	n.a	n.a
Mulatos	2.7	n.a	n.a
Mestizos	73.1	n.a	n.a
Blancos	10.8	n.a.	n.a

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

En el anexo No. 1, los mapas No. 1, 2, 3 y 4 dan cuenta de la distribución e incidencia de la población indígena y negra en los 216 cantones en los que se divide administrativamente el país.

En cuanto a la variable de la lengua en el censo de población de 2001, 4.6% de la población de 15 años o más declaró hablar una lengua nativa, mientras que en la EMEDINHO este porcentaje fue del 4.4%. En las encuestas de condiciones de vida de 1995, 1998 y 1999 los porcentajes fueron 3.5%, 3.6% y 5.8%, respectivamente. Una definición adicional de etnicidad y cultura incluida únicamente en la EMEDINHO fue la lengua que hablan o hablaban los padres. Según ésta, en el año 2000, el 12.5% de la población de 15 años o más tendría ascendencia indígena. El censo agropecuario indagó sobre los idiomas que se hablan en el hogar de la persona productora. Los resultados indican que el 17.5% de las personas productoras residen en hogares en los que se habla lengua nativa y castellano, 1.3% en hogares en que se habla sólo lengua nativa y 80.2% en hogares en que se habla solo castellano.

Al comparar las cifras relacionadas con la lengua que hablan o hablaban los padres y las relacionadas con la lengua que habla el individuo censado, se nota un proceso de pérdida de un rasgo importante de la cultura indígena, como es la lengua, entre una generación



y otra. Según los datos del I Censo de Población de 1950 el 13.5 de la población mayor de 6 años hablaba una lengua nativa

Otra alternativa de medición es la combinación de las distintas definiciones. Por ejemplo, en el censo de población de 2001, el 6.6% de la población de 15 años o más habla una lengua nativa o se autodefine como indígena. Este resultado coincide exactamente con el porcentaje equivalente obtenido en la EMEDINHO 2000. Esta encuesta permite también combinar las dos definiciones anteriores con la lengua que hablan o hablaban los padres. El resultado indica que el 14.3% de la población de 15 años o más habla una lengua nativa, se autodefine como indígena o sus padres hablan o hablaban una lengua nativa.

Dependiendo de la definición estadística que se escoja, la población indígena estaría entre el 7% y el 14% de la población total y los negros alrededor del 5 %. Las cifras muestran la dificultad que implica la medición estadística de una realidad cultural diversa y compleja, así como el carácter relativo e insuficiente de las preguntas actualmente existentes. Sin embargo, estas preguntas aportan información valiosa para evidenciar la existencia de resultados distributivos inequitativos por razones étnicas y lingüísticas y para aproximar la distribución geográfica de la población indígena y negra.

De acuerdo a la definición hecha por el movimiento indígena en el país se distinguen 13 nacionalidades y 14 pueblos<sup>2</sup> (CONAIE, 1994) tal como aparece en el mapa No.5 (anexo No.2). Siendo la nacionalidad kichwa la más numerosa ubicada en la Sierra y en parte de la Amazonía, seguida de la nacionalidad shuar en la Amazonia y de las restantes que no pasan de 10.000 habitantes distribuidas entre la Amazonia y la Costa.

La población indígena se encuentra distribuida en todo el país. No obstante, tiene una presencia importante en ciertas regiones y provincias y cantones. De las 22 provincias que conforman el país, tres tienen mayoría indígena y seis una minoría significativa. En total nueve provincias.

Sin embargo, el indicador de distribución o contribución muestra que cerca del 50% del total de indígenas se concentra en

---

<sup>2</sup> Según el proyecto de ley de Pueblos y Nacionalidades Indígenas presentado por la CONAIE al Congreso en el año 2001 se reconocieron 4 pueblos más de la nacionalidad kichwa (Tomabelas, Kisapinchas, Karas y Cotacachis) es decir, pasaron de 14 a 18 pueblos; y una nacionalidad más, la Shiwiar, es decir, pasaron de 13 a 14 nacionalidades. En total 32 entre pueblos y nacionalidades.

Chimborazo (17.6%), Pichincha (12.2%), Imbabura (10.0%) y Cotopaxi (9.8%). Cabe destacar que el 12.1% de la población indígena, es decir, aproximadamente uno de cada diez indígenas, reside en los dos principales cantones del país: Quito y Guayaquil.

Las provincias con mayor incidencia o porcentaje de población afrodescendiente son Esmeraldas (39.9%), Guayas (6.6%), Carchi (5.4%), El Oro (5.4%), Sucumbíos (5.2%) e Imbabura (4.8%). No obstante, cerca de las tres cuartas partes de la población afroecuatoriana se concentra en Guayas (35.9%), Esmeraldas (25.5%) y Pichincha (13.0%). El 50.6% de la población afrodescendiente reside en los cantones Guayaquil (26.0%), Esmeraldas (11.6%), Quito (9.5%) y Eloy Alfaro (3.5%). Aproximadamente una de cada tres personas afrodescendientes se encuentra en los dos principales cantones del país, Quito y Guayaquil (36%).

Otro aspecto importante en el caso de los pueblos indígenas es el reconocimiento de sus lenguas, en el país se hablan todavía diez lenguas indígenas diferentes (ver cuadro No. 5) además del castellano que es la lengua mayoritaria. Entre las lenguas indígenas el kichwa es la predominante, mientras las nueve restantes son habladas por el resto de nacionalidades.

Si se analiza el cuadro No. 4, se podrá observar que el 1.16% de la población indígena es monolingüe nativa, mientras que el 3.73% es bilingüe (castellano/lengua nativa). El 1.71 % se autodefinió como indígena pero no habla ninguna lengua nativa.

**Cuadro No. 4: Lenguas y población hablante**

Lenguas	Cantidad	%	Acumulado%
Solo castellano	11.247.634	94.36	94.36
Lengua nativa	137.676	1.16	95.52
Extranjera	14.485	0.12	95.64
Castellano /nativa	444.866	3.73	99.37
Otro	74.738	0.63	100.00
<b>Total</b>	<b>11.919.399</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>N.A. :</b>	237.209		

Fuente: VI Censo de Población, 2001

**Cuadro No. 5: Lenguas Indígenas y hablantes**

Lenguas	Nacionalidad	Cantidad	%	Acumulado %
Awapit	Awas	2.350	0.40	0.40
A'ingae	Cofán	989	0.17	0.57
Cha'palaa	Chachi	7.131	1.22	1.79
Siapedie	Epera	112	0.02	1.81
Huao / Terero	Huaorani	1.678	0.29	2.10
Paicoca	Secoya	135	0.02	2.12
Shuar Chicham	Shuar/Achuar	52.630	9.04	11.16
Paicoca	Siona	265	0.05	11.21
Tsa'fiqui	Tsachila	2.021	0.35	11.56
Zaparo	Zaparo	192	0.03	11.59
Shiwiar Chicham	Shiwiar	720	0.12	11.71
Kichwa	Kichwa	499.292	85.71	97.42
Ignorado		15.027	2.58	100.00
<b>Total</b>		<b>582.542</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>N.A. :</b>		<b>11.574.066</b>		

Fuente: VI Censo de Población, 2001

Es necesario enfatizar que antes que determinar un porcentaje exacto de población indígena y afroecuatoriana, el objetivo de estas preguntas es proporcionar elementos para evidenciar la desigualdad de logros sociales de estos grupos respecto de la mayoría blanco-mestiza, resultado debido, en parte, a la presencia de prácticas excluyentes en la asignación de recursos públicos y en la oferta de servicios básicos.

Un indicador que resume la carencia de condiciones de vida elementales de la población es la incidencia de la pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI). El porcentaje de población pobre en el país, según la definición de necesidades básicas insatisfechas sugerida por la Comunidad Andina, es 61.3% (ver Anexo No. 3). Sin embargo, este promedio nacional esconde diferencias al interior del país. Nueve de cada diez personas autodefinidas como indígenas y siete de cada diez personas autodefinidas como negras son

pobres. La incidencia de la pobreza en estos grupos es claramente superior al promedio nacional. El único grupo étnico con una incidencia de la pobreza inferior al promedio del país es el conformado por quienes se autodefinieron como blancos. En efecto, un poco menos de cinco de cada diez personas autodefinidas como blancas es pobre (45%).

Otros indicadores sociales que muestran diferencias importantes en los logros sociales entre grupos étnicos y culturales son aquellos referidos a la educación. En el cuadro No. 6 se describe la escolaridad promedio de la población de 24 años o más según grupo étnico. El cuadro muestra que quienes hablan solo lengua nativa tienen 2.1 años promedio de escolaridad, mientras que quienes hablan solo español tienen 7.4 años en promedio. Según la auto identificación étnica, se observa que quienes se auto consideran indígenas tienen en promedio 3.3 años de escolaridad, mientras que quienes se autodefinen como blancos tienen un promedio de 9.2 años. Adicionalmente, quienes se consideran negros tienen una escolaridad promedio de 5.8 años y los que se auto identifican mestizos, 7.3 años de escolaridad. Se aprecia claramente que los grupos autodefinidos como indígenas, negros y mulatos, tienen una escolaridad inferior al promedio nacional y al nivel alcanzado por la población blanco-mestiza.

Las tasas de analfabetismo indican también que las poblaciones indígena y negra son las más afectadas. La primera presenta una tasa del 28% y la segunda del 12%, porcentajes muy superiores a la tasa correspondiente a la población autodefinida como blanca, 5%. Se observa que en todos los grupos étnicos las mujeres presentan tasas más altas de analfabetismo; sin embargo, son las mujeres indígenas las mayormente afectadas (Cuadro No. 7).

Las tasas netas de asistencia escolar confirman los menores logros educativos de las personas autodefinidas como indígenas y negras. Se destaca en los tres niveles de educación, primaria, secundaria y superior, que las mujeres indígenas tienen menores tasas netas de matrícula que los hombres indígenas, mientras que en el caso de la población autodefinida como negra sucede lo contrario, las mujeres presentan tasas más altas de matrícula que los hombres (Anexo No. 4).

**Cuadro No. 6: Años de escolaridad media según grupo étnico.  
Población de 24 años o más**

<b>Lengua</b>	<b>Escolaridad</b>
Sólo Español	7.4
Sólo Lengua Nativa	2.1
Sólo Idioma Extranjero	9.9
Español y Lengua Nativa	3.5
Otro	14.2
<b>Autodefinición</b>	<b>Escolaridad</b>
Indígena	3.3
Negro	5.8
Mestizo	7.3
Mulato	6.5
Blanco	9.2
Otro	7.5
<b>Total</b>	<b>7.2</b>

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

**Cuadro No. 7: Tasa de analfabetismo  
Población de 15 años o más**

<b>Autodefinición étnica</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
Indígena	20	36	28
Negro	11	12	12
Mestizo	7	9	8
Mulato	8	10	9
Blanco	4	5	5
Otro	6	9	7
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

En los indicadores descritos, sistemáticamente las poblaciones indígenas y negra tienen menores logros que el promedio nacional y que la población que se auto considera mestiza y blanca. Se observa también que la población autodefinida como indígena tiene siempre los menores logros sociales de todos los grupos étnicos, siendo incluso inferiores a aquellos de la población auto considerada negra.

Otro resultado que aparece en forma sistemática es que las mujeres indígenas tienen menores tasas de matrícula en todos los niveles que los hombres indígenas, contrario a lo que sucede en el resto de grupos étnicos. Se destaca el hecho de que las mujeres negras tienen logros educativos significativamente mayores a aquellos de los hombres negros, con excepción del analfabetismo en donde las mujeres de todos los grupos étnicos presentan mayores tasas que los hombres

Otro elemento característico de los pueblos y nacionalidades indígenas es su capacidad de organización social y política, la “alta densidad organizativa” como la llaman muchos autores, esta representada por instancias locales, regionales y nacionales. Actualmente existen tres organizaciones indígenas nacionales, que en orden de importancia son: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE, [www.conaie.org](http://www.conaie.org)), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN, [www.fenocin.org](http://www.fenocin.org)) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE, [www.feine.nativeweb.or](http://www.feine.nativeweb.or)). Las tres reúnen a su vez organizaciones regionales y provinciales, las mismas que están conformadas por las organizaciones de base. De cualquier manera se puede afirmar que existen cinco motivos principales de organización y movilización: el productivo, el político, el género, el religioso y el étnico cultural (vinculado con la identidad).

El proceso organizativo afroecuatoriano ha estado centrado alrededor de las cinco principales zonas de asentamiento de la población: la provincia de Esmeraldas, las provincias de Guayas y El Oro (incluida la ciudad de Guayaquil), el valle Chota-Mira, la provincia de Pichincha (incluida la ciudad de Quito) y la provincia de Sucumbíos.

A excepción de la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) creada en 1999, reconocida legalmente en el 2002 y desconocida legalmente el año 2003, y de la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras del Ecuador (CONAMUNE), creada también en 1999, no existen actualmente organizaciones negras de carácter nacional. Los motivos de asociación giran alrededor de cinco ejes de organización y movilización: étnico, género, productivo, cultural y popular urbano.

Las organizaciones afroecuatorianas se caracterizan por una fuerte presencia de organizaciones de base y organizaciones locales,

sin embargo las instancias nacionales son casi inexistentes, tienen frágiles lazos de coordinación y diferentes enfoques ideológicos. A manera de ilustración se presenta el caso de la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), única instancia de tercer grado que recoge más de 200 organizaciones de base (palenques locales) en los cantones de San Lorenzo, Eloy Alfaro y Río Verde, compuesta por 9 palenques (federaciones) conformados a partir de las redes de parentesco extensas que sus miembros han tejido y que rebasan el concepto de división política estatal de parroquias, cantones y provincias. La principal reivindicación de la CANE es el derecho al territorio ancestral con el reconocimiento legal de la Comarca Territorial Afroecuatoriana, la cual se concretaría en la medida en que el Estado reglamente las circunscripciones territoriales indígenas y afro, de la cual habla la Constitución Política.

Para terminar con la organización afroecuatoriana vale la pena mencionar los cinco encuentros binacionales realizados desde 1996 entre las comunidades afro descendientes del Ecuador y Colombia. Esta es una iniciativa desarrollada por los procesos organizativos de ambos países, tiene como propósito lograr el intercambio de experiencias y construcción de estrategias conjuntas de trabajo en temas como el fortalecimiento organizativo y la identidad cultural, la defensa de los territorios ancestralmente ocupados y los derechos ambientales de estos pueblos.

Todo el aparato organizativo indígena y afro descrito ha privilegiado relacionarse con diversos actores de las sociedades nacionales, el interlocutor más importante ha sido sin duda el Estado en sus diferentes instancias nacionales, regionales y locales. Especial importancia, para el caso ecuatoriano, tiene la polémica relación mantenida con las Fuerzas Armadas que incluso provocó la caída del ex-presidente Mahuad en enero de 2000. En general, el papel del Estado ha sido ambiguo, no ha tomado la iniciativa sobre el tema, más bien han sido las organizaciones indígenas a través de movilizaciones y presiones las que han logrado avances y reconocimientos en su lucha.

También ha sido importante la relación mantenida con otros movimientos sociales, en particular organizaciones sindicales, campesinas y étnicas. La relación con los partidos políticos ha sido marginal, el conjunto de organizaciones indígenas se ha mantenido al margen de estos actores, se ha notado algún tipo de alianzas con los

partidos de centro izquierda en circunstancias coyunturales vinculadas a la aprobación de determinadas leyes y normas constitucionales. Sin embargo, se puede afirmar que los partidos políticos, con contadas excepciones, han ignorado sistemáticamente en sus programas y prácticas las diferencias étnicas y culturales.

Otros actores vinculados al movimiento indígena son las ONGs, tanto nacionales como internacionales, que en muchas ocasiones se han constituido en un importante soporte de sus luchas. Cabe mencionar también el papel jugado por un sector de las iglesias, la católica, vinculada con la teología de la liberación y la evangélica con la iglesia nativa, en acciones de solidaridad con los pueblos indígenas. La relación con las elites económicas ha sido eventual y antagónica; en pocas ocasiones, estos sectores se han sentado a debatir sobre las reivindicaciones indígenas, la mayoría de veces se han dedicado a desestimar la fuerza del movimiento y a tacharle de subversivo, minoritario y antidemocrático.

Los organismos internacionales de desarrollo, a partir de la década de los noventa, han incorporado el tema étnico cultural en sus agendas de trabajo y han creado unidades de trabajo dedicadas a la relación con las organizaciones, el ejemplo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es revelador.

Por último, la relación con actores sociales de fuera del país ha sido generalmente eficiente, por ejemplo la solidaridad alcanzada por el movimiento indígena en el espectro internacional de países y organizaciones del primer mundo, incluidas organizaciones indígenas de esa región, utilizando inclusive tecnologías de información y comunicación de punta.

No se puede afirmar lo mismo del proceso organizativo afroecuatoriano, además de ser más reciente que el indígena, su relación principal ha sido con el Estado a través de programas de desarrollo, con la iglesia católica a través de la Pastoral Social Afroecuatoriana y con unas pocas ONGs que trabajan con estos sectores. Igualmente los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, les han incorporado en sus programas desde 1996. La relación con el movimiento afro colombiano es el principal espacio de relación hacia fuera del país e intenta consolidarse en la región andina teniendo como eje los asentamientos negros ubicados en la región del Choco y la costa del Pacífico.



## 2. Políticas públicas y programas dirigidos al tema multicultural

### 2.1 Políticas y programas gubernamentales

Para el caso de los pueblos indígena es importante mencionar los logros alcanzados por el movimiento que han ido paralelos a la formulación y ejecución de políticas y programas gubernamentales, muchas de las cuales son resultado de largos procesos de protesta y negociación.

Para la relación de este apartado se ha preferido presentar los logros en forma cronológica a partir de la constitución legal de la CONAIE en 1984. Una primera conquista es el reconocimiento oficial de la educación intercultural bilingüe como sistema dentro del Ministerio de Educación realizado en 1988, esto ha implicado contar con una Dirección Nacional con su director, direcciones provinciales en 16 provincias, escuelas y colegios bilingües, institutos superiores de formación de maestros y presupuesto estatal.

En 1992 se inicia un período importante respecto a la concesión de territorios a los pueblos amazónicos y costeños por alrededor de cuatro millones de hectáreas y el reconocimiento de las tierras comunitarias indígenas serranas como inalienables, imprescriptibles e inajenables. Este hecho permitió la intervención del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA) en la delimitación de territorios e impidió que estos territorios entren en el mercado libre de tierras asegurando de esta manera la base material para los pueblos indígenas.

Luego de un largo proceso de negociación se suscribió y ejecuto el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), cuya primera fase duró cuatro años (1998-2002) con una inversión de 50 millones de dólares. En este proceso intervinieron el Banco Mundial y el FIDA como entes financieros del préstamo, las organizaciones indígenas y negras y el gobierno nacional.

La Asamblea Constituyente de 1997 aprobó los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros, adicionalmente decretó el carácter multicultural y multiétnico del Estado ecuatoriano, la vigencia del pluralismo jurídico, la titularización de las tierras ancestrales, el derecho a la educación intercultural bilingüe y el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas. Todos estos avances se consiguieron luego de un proceso de negociación entre los diferentes sectores políticos representados en la Asamblea y contó con la

mediación de la jerarquía de la iglesia católica.

Las normas constitucionales entraron en vigencia en agosto de 1998 con el inicio del gobierno del ex presidente Mahuad, los indígenas negociaron con el nuevo mandatario la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que corresponde a la instancia oficial encargada de los pueblos indígenas y cuyo secretario ejecutivo tiene rango de ministro<sup>3</sup>, la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas al interior del Ministerio de Salud en 1999 y en el 2000 un representante adjunto en la Defensoría del Pueblo encargado específicamente de los pueblos indios. Estos logros permitieron al movimiento conseguir que el nombramiento de funcionarios públicos indígenas tenga en cuenta la anuencia y mandato de las organizaciones nacionales así como la posibilidad de revocatoria<sup>4</sup>. Esta práctica, única en el medio latinoamericano, se ha mantenido a pesar de las influencias ejercidas por los gobiernos de turno.

Luego del resultado de las elecciones de mayo del 2000 el movimiento indígena alcanzó a través de su brazo político, el movimiento Pachakutic, el mayor logro electoral desde su creación en 1996<sup>5</sup>. En el año 2002, al interior del Congreso Nacional, se constituyó la Comisión de Pueblos Indígenas y otras Etnias<sup>6</sup> que desde su inicio ha estado dirigido por un diputado indígena. La presencia de diputados indígenas en el Congreso ha logrado que el gobierno ecuatoriano ratifique el convenio No. 169 de la OIT en 1998 y la discusión y aprobación de la Ley de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, que desgraciadamente fue vetada en forma total por el ex presidente Noboa en enero del 2003, luego de un proceso de discusión y negociación de más de dos años liderado por la CONAIE.

---

<sup>3</sup> Esta instancia fue creada inicialmente como una oficina del Ministerio de Bienestar Social en el gobierno del presidente Hurtado en 1983, luego en el gobierno de Duran Ballén (1992) se transformó en la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME), en 1998 en el gobierno de Alarcón paso a ser el Consejo de Planificación de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADEIN), los dos últimos dependientes de la Presidencia de la república.

<sup>4</sup> Se trata del secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, el director de la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas y algunos cargos nombrados desde el ejecutivo y el legislativo, como son los vocales del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE.

<sup>5</sup> En 1996 se eligieron 53 funcionarios en 33 gobiernos locales, en 1997 cuatro asambleístas, en 1998 cuatro diputados, una de las cuales fue vicepresidenta del Congreso durante dos años, en el 2000 cinco prefectos, 31 alcaldes, 173 entre concejales municipales y consejeros provinciales; en el 2002 once diputados, 3 ministros de Estado, una de las cuales fue Canciller y en el 2004 cuatro prefectos, 27 alcaldes y 132 entre consejeros provinciales y concejales municipales.

<sup>6</sup> La Comisión ha elaborado y discutido otros anteproyectos: la ley de comunas indígenas, la ley de uso de los idiomas ancestrales, la ley de propiedad intelectual colectiva y la ley de administración de justicia indígena.

Para finalizar es conveniente mencionar algunos hechos aprobados por el gobierno del presidente Noboa que crean políticas públicas, el primero, en mayo de 2002, la aprobación por decreto ejecutivo del Fondo Indígena de Desarrollo, por el cual se asigna una partida presupuestaria de 10 millones de dólares del presupuesto nacional para su funcionamiento y se le adscribe a la competencia del CODENPE y el segundo la aprobación, también por decreto ejecutivo, del reglamento de consulta previa para actividades hidrocarbúferas en noviembre de 2002 que afecta el uso y posesión de los territorios indígenas de los pueblos amazónicos.

Una mención última sobre los pueblos indígenas para mencionar el lanzamiento del Sistema de Información de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE) en el 2002, tarea que fue posible por gestión de la Secretaria Técnica del Frente Social y su Unidad de Información y Análisis (SIISE) en colaboración con las organizaciones indígenas. Por primera vez se cuenta en el país con una base de información específica sobre el tema indígena. Para el caso del pueblo afro ecuatoriano la misma Secretaría se encuentra funcionando de la misma manera el Sistema de Información del Pueblo Afro Ecuatoriano (SIDAE).

En el caso del pueblo afroecuatoriano la situación es de otro orden respecto a su relación con el Estado. Comparte la situación con los pueblos indígenas respecto a las normas constitucionales ya mencionadas, a excepción del reconocimiento del derecho afroecuatoriano. Lo mismo se puede decir en cuanto a la ejecución del proyecto PRODEPINE del cual ha sido también beneficiario. Estas políticas públicas que juntaban a pueblos indios y negros en las mismas instancias de representación y participación se separan en 1998 con la creación en el gobierno de Alarcón de la Corporación para el Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano (CODAE), adscrita a la Presidencia de la República <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La CODAE fue creada mediante decreto presidencial No. 1747 de agosto 10 de 1998. Sin embargo su concreción fue y ha sido traumática. Sin embargo, hasta el 21 de mayo de 2001 el Gobierno Nacional designa el delegado quien ejerce como Secretario Ejecutivo. Pero solo hasta 3 de diciembre de 2001 logra funcionar. La situación institucional de la CODAE ha pasado por varios períodos críticos que han limitado su accionar. Durante el primer semestre del 2003 La CODAE sufrió un debilitamiento institucional suscitado por malos entendimientos entre el entonces Secretario Ejecutivo y los miembros del Directorio, el cual está conformado por delegados de algunos sectores organizativos. Esta crisis fue de conocimiento público en los medios de comunicación. Solo hasta agosto de 2003 fue superado el sismo de la CODAE, en momentos en que el Gobierno Nacional interviene y nombra nuevo funcionarios para su dirección.

Otras medidas específicas son el establecimiento al interior de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias de una subcomisión de asuntos afroecuatorianos, la misma que en el año 2002 recibió la propuesta de ley de las Circunscripciones Territoriales Afro Ecuatorianas, proceso que fue liderado desde 1999 por el intelectual afro ecuatoriano Juan García Salazar, la Confederación Nacional Afro Ecuatoriana (CNA) y la Comarca Afro ecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE). Este documento da cuenta de una propuesta compuesta por 9 títulos y 60 artículos y pretende aplicar el artículo 228 de la Constitución vigente y actualmente se encuentra archivado al interior de la Comisión legislativa. Al interior de la Defensoría del Pueblo existe la Unidad Nacional de Defensoría del Pueblo Negro creada en 1998.

En cuanto a la representación política vía proceso electoral solamente cinco diputados negros han llegado al Congreso Nacional hasta la fecha y en las elecciones de 2000 también cinco alcaldes fueron electos de los 216 municipios que tiene el país. La representación que han logrado ha sido a través de los partidos políticos tradicionales y no responden de ninguna manera a las reivindicaciones de las organizaciones negras.

Es importante explicitar la legislación internacional que el Ecuador como país ha suscrito y que tiene relación directa con su carácter multicultural y pluriétnico. Señalo la más relevante: la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), la Agenda 21 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (1992) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), así como la jurisprudencia internacional correspondiente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Otros instrumentos internacionales actualmente se encuentran en proceso de preparación, en especial el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para terminar el acápite de los programas gubernamentales es importante mencionar aquellos que el Estado ecuatoriano mantiene con la cooperación multilateral y bilateral internacional y que están dirigidos de manera explícita a los pueblos indígenas y negros. Ya se ha mencionado el caso del proyecto PRODEPINE, adicionalmente la cooperación alemana GTZ ha desarrollado proyectos en el campo de la educación intercultural bilingüe y también en la formación de indígenas universitarios. La Unión Europea con un proyecto de crédito dirigido exclusivamente para mujeres en la provincia de Chimborazo y otro de desarrollo en la provincia de Cotopaxi con la contraparte del Consejo Provincial y el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) con la contraparte del CODENPE mantiene actualmente un proyecto de desarrollo con 31 municipios liderados por indígenas (los llamados “Municipios Alternativos”). Por último, la Cooperación Técnica Belga con programas de postgrado en Ciencias Sociales.

Para el caso de los afroecuatorianos está también el proyecto PRODEPINE y el BID que en el año 2003 elaboró con las organizaciones negras más representativas el Plan de Desarrollo Afro Ecuatoriano con el fin de culminar en la formulación de un futuro proyecto.

Un balance inicial de la relación Estado con pueblos indígenas y negros muestra algunas características propias, la inexistencia de una política pública a mediano y largo plazo dirigida hacia estos sectores, los avances alcanzados han sido resultado del proceso de lucha y protesta de las organizaciones indias y negras. Muchas iniciativas forman parte de la estrategia de organismos internacionales que han contado con respuestas débiles por parte del gobierno (en especial en la contraparte de financiamiento), lo cual ha dejado el destino de los proyectos en manos de las organizaciones y de la cooperación internacional. Los programas y políticas públicos han estado sujetos en mayor o menor grado a la influencia política de los gobiernos de turno que han tratado de pagar deudas políticas nombrando funcionarios improvisados para la ejecución de los mismos. A pesar de que las organizaciones indígenas y negras muestran todavía muchas limitaciones en la gestión y administración de programas de desarrollo, se puede advertir que muchas de ellas se han fortalecido y han subsistido en el mediano plazo.

## 2.2 Programas no gubernamentales

Una de las principales limitaciones para el tratamiento de este tema es la falta de información confiable que registre con certeza el monto y las acciones que las instituciones no gubernamentales mantienen con las organizaciones indias y negras. A pesar de lo cual se mencionará aquellas instancias dedicadas específicamente al tema en el país.

Las más representativas en el país son IBIS Dinamarca, Ayuda Popular Noruega (APN), SWISAID, Cruz Roja Suiza, OXFAM América, Tierra Nueva de Italia, Ayuda en Acción e Intermon de España, Fundación Heifer, Visión Mundial, Plan Internacional y CARE. Todas ellas mantienen apoyo a acciones productivas, crédito, trabajo con grupos de mujeres, jóvenes y niñez, de salud, educativas y de capacitación técnica.

Respecto a las ONGs nacionales es importante también mencionar algunas significativas: el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEEP) que participó en un importante programa de compra de tierras utilizando el mecanismo de recompra de deuda externa a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), el Centro de Estudios y Planificación Económicos y Sociales (CEPLAES) con importantes aportes investigativos y de capacitación, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) en el tema productivo, y Desarrollo y Autogestión (DYA) en el tema productivo y de salud.

Es importante mencionar la presencia, todavía incipiente, de las ONGs indígenas, las más destacables son el Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI [www.icci.nativeweb.org](http://www.icci.nativeweb.org)) que ha sido el impulsor de la reciente creada Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (UINPI) en el 2002 y que ya se encuentra en funcionamiento. La otra es el Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU [www.cepcu.org.ec](http://www.cepcu.org.ec)) dedicado a actividades de desarrollo e investigación.

Su gestión y apoyo se caracteriza por la presencia de programas focalizados, con poca cobertura regional y nacional, con énfasis en la participación de la población, sujeta al vaivén de los recursos y temas de la cooperación internacional y con poca o nula coordinación con los programas estatales.

### **3. Temas pendientes para ser incorporados al PLANEX y recomendaciones**

#### **3.1 Temas pendientes**

Luego del análisis realizado se presenta a continuación algunos temas pendientes de información e investigación sobre el tópico de diversidad étnica en Ecuador:

- En general los aspectos vinculados a la diversidad cultural y étnica han sido postergados tanto por las instancias gubernamentales como no gubernamentales, a pesar de constar en las normas constitucionales vigentes luego de siete años su aplicación aún no es visible. Esto pasa por la reglamentación de los derechos colectivos que contemplan la constitución de las circunscripciones territoriales indígenas, el fortalecimiento e investigación de las lenguas nativas, la reglamentación de la propiedad intelectual colectiva, la protección de los conocimientos tradicionales y propios, el mejoramiento de la calidad de la educación intercultural bilingüe, la delimitación de territorios pendientes y la aprobación de legislación secundaria que garantice la administración de justicia indígena y la coordinación con el sistema de justicia formal.
- La necesidad de que el carácter intercultural y pluriétnico se convierta en un eje transversal de la política externa ecuatoriana. Lo cual supone incorporarlo activamente en la formación de sus futuros diplomáticos y en la práctica de los actuales a través del conocimiento y difusión de las culturas indígenas, afro y mestiza que forman parte de la diversidad del país.
- El servicio exterior ecuatoriano debe incorporar la diversidad cultural y étnica del país al que representa. Se encuentra un gran vacío en el campo de formación universitaria de pre y post grado para estudiantes indígenas y afro descendientes, se hace evidente la brecha que todavía les separa respecto de los mestizos, se debe hacer una opción de esfuerzos y recursos en la formación a estos niveles.
- La aplicación de medidas de acción afirmativa por parte del Estado Ecuatoriano a favor de los pueblos indígenas y afro ecuatoriano, entendidas como una política pública que busca lograr la igualdad de oportunidades de aquellos pueblos que han sido histórica y socialmente discriminados, en relación con aquellos pueblos o ciudadanos socialmente favorecidos. Responde a un meca-

nismo para neutralizar los desequilibrios derivados de la etnia, el género o la condición socioeconómica, como causas de discriminación, de modo que ante una misma oportunidad (educativa, de empleo, de postulación a un puesto de elección, etc.), se pueda favorecer a la persona que pertenece a esa población discriminada.

- El seguimiento y monitoreo de los convenios internacionales vinculados con el tema, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, deberían convertirse en elementos claves de la agenda de la política externa. La necesidad que tiene estos convenios de elaborar informes oficiales anuales de cumplimiento podrían ser la oportunidad para mostrar los avances y logros.

- En las políticas y proyectos de cooperación internacional tanto bilateral como multilateral el tema de la diversidad cultural y étnica deben ser incorporado igualmente como eje transversal. La relación que mantiene la Cancillería a través del INECI con la cooperación internacional debe mostrar que este tema forma parte de la agenda de desarrollo del país.

### 3.2 Recomendaciones

En este acápite se tratara de explicitar recomendaciones aplicables al Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, con especial énfasis en la dimensión intercultural del Ecuador.

- La población indígena y negra abarca entre el 12 y 20 por ciento de la población nacional, es decir, uno de cinco ecuatorianos es indígena o negro. A más de esta característica es el sector de población más excluido de la satisfacción de las necesidades básicas.

- Los demás grupos étnicos del país, mestizos y blancos que son mayoritarios requieren también de un proceso de conocimiento y aceptación de los grupos discriminados que permita adelantar un proceso de igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, lo cual obliga a que la agenda de política exterior sea un puente más entre los diferentes grupos que vislumbre la configuración del Ecuador como un verdadero Estado intercultural.



- Es necesario ejercer acciones en dos frentes, uno el que termine con las situaciones de exclusión estructural (educación, salud, empleo, etc.) y otro el que permita el desarrollo de las diferencias culturales (lengua, identidad, costumbres de los distintos grupos definen al país como multiétnico y pluricultural.
- Las medidas de acciones afirmativas que se implementen para los pueblos indígenas y negros deben ser vistas como una fase de transición hacia el logro de igualdad de oportunidades para todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Deben ser concebidas como medidas de discriminación positiva resultado de condiciones históricas de explotación y subordinación, por lo cual los demás sectores sociales pobres de la población deberán gozar de igual tratamiento, por consiguiente el resto de sectores no pobres no los debe ver como un privilegio.
- La agenda de política exterior debería aprovechar del informe que emitirá el relator de pueblos indígenas de Naciones Unidas Rodolfo Stavenhagen que visitará el país entre abril y mayo de 2006 y que será enviada al gobierno ecuatoriano por la Comisión Permanente de Derechos Humanos de Naciones Unidas el próximo año para incorporar sus recomendaciones en el tema.
- Para finalizar se ve importante la participación de la Cancillería en la elaboración de los informes oficiales anuales que el gobierno del Ecuador debe enviar a los diferentes organismo internacionales sobre el cumplimiento de los tratados internacionales, en especial sobre el convenio No. 169 de la OIT y sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

## BIBLIOGRAFÍA

**Agenda Política de las Mujeres Negras del Ecuador.** Quito. Abril de 2000.

**Almeida, José.** *Identidades Indias en el Ecuador Contemporáneo.* Quito: Abya-Yala. 1995.

**Assies, Willem, Gemma van der Haar y Andre Hoekema** (editores). *El Reto de la Diversidad. Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina.* Zamora: El Colegio de Michoacán. 1999.

**Bebbington, Antonio (comp.)** *Actores de una década ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: Abya-Yala. 1992.

**Beltrán Bolívar y Pablo de la Vega.** *Derechos de los pueblos indígenas del Ecuador*. Fundación de Culturas Indígenas Kawsay. Quito, 2002

**Cervone Emma y Fredy Rivera** (editores). *Ecuador Racista: Imágenes e Identidades*. Quito: FLACSO. 1999.

**Codenpe.** *Propuestas de las nacionalidades y pueblos indígenas para el nuevo milenio*. <http://oitandina.org.pe>. 2000.

**Dávalos, Pablo.** “Diálogo y poder: los simulacros de la democracia”, *Ikonos. Revista de FLACSO*, sede Ecuador, FLACSO, No. 11, pp. 6-15. 2001.

**Cuadernos de Etnoeducación del Pueblo Afroecuatoriano Nro 1.** Municipio de Quito. Septiembre de 2003.

**Elías Norbert.** *El Proceso de la Civilización*. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión Colombiana. Bogotá. 1997.

**Escobar, Arturo.** *El Final del Salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Icanh. Bogotá. 1998

**García, Fernando.** “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001”, *Ikonos, Revista de FLACSO*, sede Ecuador, No. 10, pp. 34-38. 2001.

**García, Fernando.** *Formas Indígenas de Administrar Justicia: Estudios de Caso de la Nacionalidad Kichua Ecuatoriana*. Quito. FLACSO. 2002.

**Guerrero, Andrés.** Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la desgraciada clase indígena a fines del siglo XIX, en Blanca Muratorio (editora). *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los Indígenas Ecuatorianos. Siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO. 1994.

**Guerrero, Andrés.** “Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación”, *Nueva Sociedad*, No. 150, pp. 98-105. 1997.

**Guerrero, Andrés.** *Etnicidades*. Quito: FLACSO. 2000.

**Gros Chistian.** *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad*. ICAN. Bogotá. 2000

Informe periódico del Ecuador presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD-C-384-Add.8, de octubre 1 de 2002)

Informe Alternativo de las organizaciones afroecuatorianas al comité para la eliminación de la discriminación racial. Ecuador 2002

**León, Jorge.** 1994. *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*. Quito: Abya-Yala, CEDIME.

**León, Jorge.** "Conflicto étnico, democracia y Estado", *Ikonos, Revista de FLACSO*, sede Ecuador, No. 10, pp. 48-56. 2001.

**Muratorio, Blanca.** *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los Indígenas Ecuatorianos. Siglos XIX y XX*. Quito FLACSO. 1994.

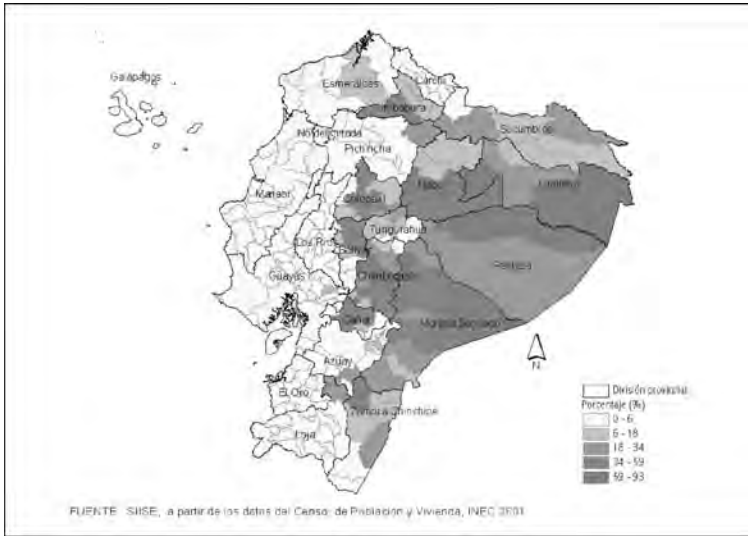
**Minda Pablo y Otros.** *Identidades en Construcción*. Abya Yala. Quito 1996

Proyecto de ley "De los derechos Colectivos del Pueblo Negro o Afroecuatoriano", Confederación Nacional Ecuatoriana CNA, 9 de julio de 2002

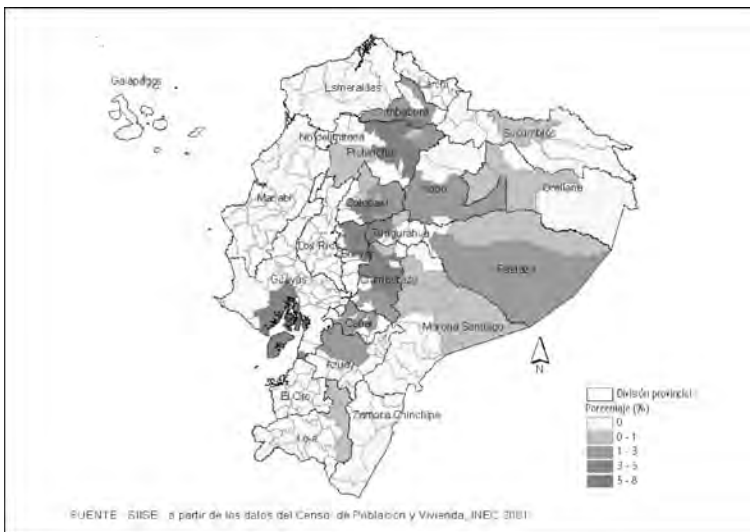
Resultados Electorales octubre de 2002. Página Web Tribunal Supremo Electoral Ecuador.

ANEXO No. 1

**Mapa No. 1**  
**Incidencia o porcentaje de población indígena por cantones**

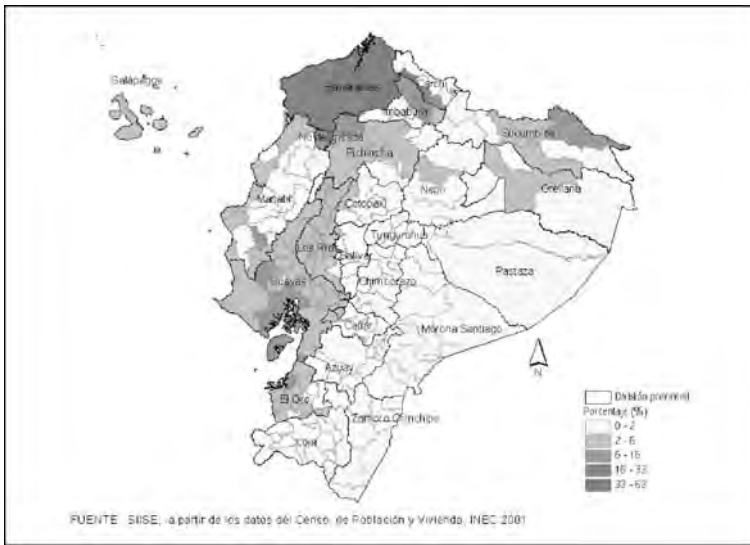


**Mapa No. 2**  
**Distribución de la población indígena por cantones**



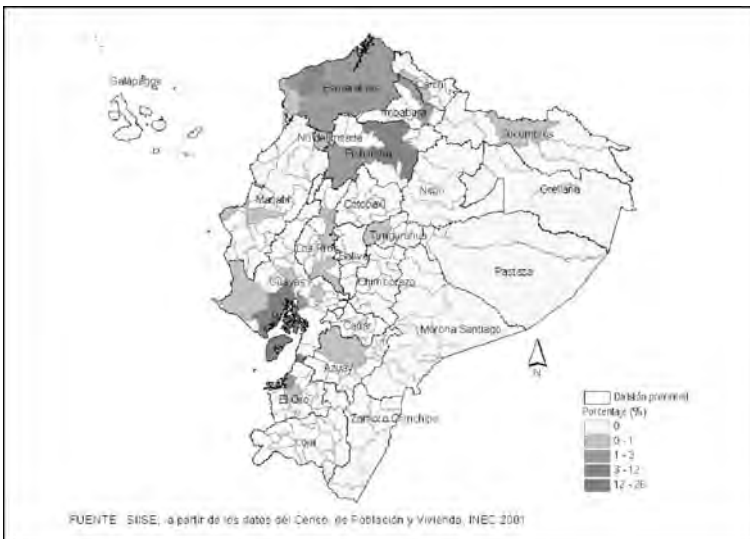
### Mapa No. 3

#### Incidencia o porcentaje de población afroecuatoriana por cantones



### Mapa No. 4

#### Distribución de la población afroecuatoriana por cantones



ANEXO No.2

**Pueblos y nacionalidades etnoculturales**



ANEXO No. 3

**Definición de Pobreza según necesidades básicas insatisfechas**

**1. Viviendas con características físicas inadecuadas:**

Aquellas que son inapropiadas para el alojamiento humano: con paredes exteriores de lata, tela, cartón, estera o caña, plástico u otros materiales de desecho o precario; ó con piso de tierra. Se incluyen las móviles, refugio natural, puente ó similares.

**2. Viviendas con servicios inadecuados:**

Viviendas sin conexión a acueductos o tubería, o sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico.

**3. Hogares con alta dependencia económica.**

Aquellos con más de 3 miembros por persona ocupado y que el Jefe(a) del hogar hubiera aprobado como máximos dos años de educación primaria.

**4. Hogares con niños(as) que no asisten a la escuela**

Aquellos con al menos un niño de seis a doce años de edad que no asiste a la escuela.

**5. Hogares con hacinamiento crítico:**

Aquellos con más de tres personas en promedio por cuarto utilizado para dormir.

**Hogares pobres:** son aquellos que tienen al menos una de las cinco carencias consideradas.

#### ANEXO No. 4

#### Etnicidad y educación según el censo de población 2001

##### Tasa neta de asistencia primaria Niños entre 6 y 11 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	85	84	85
Negro	82	85	83
Mestizo	89	90	90
Mulato	86	87	87
Blanco	91	92	92
Otro	89	89	89
Total	89	89	89

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

##### Tasa neta de asistencia secundaria Niños entre 12 y 17 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	24	19	22
Negro	29	34	31
Mestizo	44	46	45
Mulato	37	40	39
Blanco	53	55	54
Otro	40	44	42
Total	43	44	44

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

##### Tasa neta de asistencia superior Población entre 18 y 24 años

Autodefinición étnica	Hombre	Mujer	Total
Indígena	4	3	3
Negro	4	7	6
Mestizo	13	15	14
Mulato	7	9	8
Blanco	18	19	19
Otro	12	13	13
Total	13	14	14

Fuente: INEC, VI Censo de Población y V de Vivienda  
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE

## **Comentario a la ponencia: La proyección multicultural del Ecuador**

*Luis Fernando Sarango Macas*  
Rector de la Universidad Intercultural de  
las Nacionalidades y Pueblos Indígenas  
“Amawtay Wasi”.

En primer lugar permítanme expresarles un saludo cordial a nombre de quienes hacemos la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amawtay Wasi”. En segundo lugar, quiero expresar mi reconocimiento sincero por habernos invitado a participar en este evento, ya que esta es una muestra de que siempre es posible dialogar y que sin embargo de negarse el gobierno a dialogar oficialmente con el movimiento indígena, siempre habrá personalidades como el Canciller de la República que con una madurez de verdadero estadista lucha por salvar la democracia.

Antes de hacer un comentario a la exposición de Fernando García de la FLACSO, realmente quisiera hacer algunas acotaciones, complementar con algunos criterios que desde mi punto de vista como indígena quisiera hacerlo para que sea tomado en cuenta al rededor de este importantísimo tema como es **La proyección multicultural del Ecuador**.

Hay temas pendientes que debemos solucionarlos en casa antes de tratar de configurar una política exterior que refleje al Ecuador real y mas no a un Ecuador uninacional y excluyente.

Un primer tema tiene que ver con la realización de un censo o autocenso, esto es, tratar de obtener datos poblacionales más objetivos y más reales, con la participación efectiva de las nacionalidades y pueblos indígenas.

Esta herramienta permitirá que manejemos responsablemente datos de cuantos habitantes indígenas existen en este país y no se maneje un discurso racista y peyorativo como lo hacen los politiqueros y una prensa parcializada cuando siempre nos dicen que somos una minoría. Puede ser que seamos minoría, sin embargo nadie tiene



datos creíbles, al respecto, siempre me inquieta tener una respuesta, a que ¿cómo una minoría, es capaz de paralizar todo un país?.

En todo caso, lo que necesitamos los ecuatorianos es reconocernos entre todos los pueblos, conocer nuestras realidades, conocer nuestras diferencias para así poder respetarnos.

Un segundo tema, y creo que el más importante y trascendente, tiene que ver con la necesidad de lograr un cambio de actitud de los ecuatorianos para valorar la real dimensión del estado pluricultural y multiétnico como es el Ecuador por medio de la educación.

Lamentablemente, empezando por los líderes y autoridades que tienen el deber de respetar y hacer respetar la constitución vigente, no lo hacen, y es más, se niegan en forma deliberada a hacerlo ya que su mentalidad con prejuicios colonialistas, hace que de hecho se siga pensando y actuando como en un estado uninacional, excluyente, machista y etnocéntrico.

La Constitución Política de la República en su Art. 1, nos hace conocer la forma de estado que tenemos, el estado pluricultural y multiétnico. Pero la forma de gobierno no se compadece este cambio trascendental. A lo largo de toda la Constitución Política, se puede observar este nuevo tipo de estado, pasando por el Art. 84, 85 y el Art. 191, en donde inclusive, se otorga a las autoridades indígenas la facultad de administrar justicia. Sin embargo, como es de dominio público, el respeto a la constitución y la ley en nuestro país, no es una prioridad, ésta es usada por el poder económico y político solamente para salvaguardar sus intereses.

Considero que nuestro país tiene una enorme potencialidad si se le proyecta tal como se reconoce en nuestra constitución política, es decir pluricultural y multiétnico. De lo que he podido preguntar a los europeos y otros extranjeros a los que les interesaría visitar el Ecuador, se puede colegir que tienen un interés extraordinario por los pueblos indígenas, sus lenguas, su vestimenta, su costumbre, su forma de pensar, su entorno natural.

No quiero decir con ello, que no les interesa la vida de los mestizos, pero creo que si sumamos todos estos elementos, haremos de este país un potencial turísticamente hablando, pero también sin que los pueblos y nacionalidades indígenas seamos usados solamente como piezas folklóricas.

Concluyendo diremos, que es muy importante la iniciativa de realizar un plan nacional de política exterior, para poner fin a la costumbre de improvisar políticas a todo nivel. Pues en el caso particular de las nacionalidades y pueblos indígenas ya estamos cansados de políticas de gobierno integracionistas que datan de los años 50 con la agravante de que estas persiguen la homogeneización de la sociedad es decir que buscan nuestro exterminio como pueblos.

Que ojalá nuestros criterios sean tomados en cuenta ya como ciudadanos ecuatorianos reconocidos en la Constitución Política de la República, pues antes no éramos reconocidos como pueblos y como tal ecuatorianos, temían de que estemos empeñados en la formación de estados indígenas, ahora esta teoría no tiene cabida.

**Comentario a la ponencia:  
La proyección multicultural  
del Ecuador**

*Alexandra Martínez Flores*  
Universidad Politécnica Salesiana

Quiero iniciar esta exposición felicitando a la Cancillería por la iniciativa de elaborar un Plan Nacional de Política Exterior que se nutra de los puntos de vista proyectados por distintos actores sociales, económicos y políticos. También, debo agradecer por la deferencia al invitarme a participar en esta importante mesa titulada “La proyección multicultural del Ecuador”

No tengo comentarios a la exhaustiva ponencia realizada por Fernando García. Mi propósito en esta intervención es reflexionar sobre el concepto de cultura que convendría este presente al elaborar el mencionado Plan Nacional y sobre las limitaciones que puede tener la idea de multiculturalidad.

Si hacemos una lectura de ciertos documentos de promoción que exhiben, en sus las páginas web, algunos ministerios de nuestro país, podremos observar que por lo menos, se evidencian dos formas de referirse a la cultura: la una llamada “cultura ancestral” y la otra entendida como “la cultura presente”; estas dos ideas coinciden con dos de los tres usos que según Raymond Williams están vigentes actualmente: a) el sustantivo independiente usado ya sea de manera general o específica que indica una forma particular de vida de la gente de un período o grupo”; b) “el sustantivo independiente y abstracto que describe prácticas intelectuales especialmente artísticas. Ampliando el sentido, explica Williams, “Ministerio de Cultura, se refiere a las actividades específicas que algunas veces tienen relación con erudición, historia, literatura, filosofía”. (Williams 1976:76-82)

El problema en Ecuador y en general en la región andina es que estos dos sentidos de la palabra cultura, que provienen de una misma matriz colonial eurocéntrica, se plasman en prácticas culturales jerárquicas las cuales, muchas veces, justifican la exclusión social

y económica. Así, por un lado se promueve la exotización de las culturas llamadas ancestrales y por otro, el fomento de un tipo de expresiones artísticas o de conocimientos vinculados con occidente y asociados con civilización; también es evidente la existencia de dos tipos de ciudadanos una elite civilizada y civilizadora y un grupo de personas sobrevivientes de un pasado remoto que producen no música sino “sonidos milenarios”, no conocimientos sino “saberes ancestrales”.

Elevar a problema esta constatación tiene sentido si la vemos como parte de una reflexión profunda sobre la gestión cultural en América Latina. Como dice José Jorge de Carvalho (1993), la acción cultural que deben llevar a cabo nuestros países exige un esfuerzo de interpretación y evaluación de la complejidad teórica, simbólica y axiológica que acarrea la diversidad cultural latinoamericana.

La pregunta que me propongo responder es: ¿De qué manera otra aproximación al concepto de cultura puede fomentar políticas estatales que mejoren las relaciones interculturales en el Ecuador?

Mi propuesta es que necesitamos construir políticas estatales sustentadas en otras ideas sobre lo que es la cultura. Necesitamos ir más allá del concepto que se afina en la cultura burguesa occidental y en el exotismo. Necesitamos una paideia basada en la pluralidad que un país como el nuestro goza<sup>1</sup>. La riqueza del Ecuador es justamente contar con textos culturales diversos y complejos. Cambiar de punto de vista implica formarnos para aprehender, potenciar y valorar esta diversidad cultural, interesarnos por el enriquecimiento de las expresiones culturales con miras a formar ciudadanías diferenciadas pero no desiguales.

Para desarrollar mi argumento primero mostraré de qué manera el concepto de multiculturalidad alimenta la exotización de los grupos y cómo esto tiene consecuencias políticas y simbólicas. Luego, sirviéndome de la propuesta planteada por la UNESCO, hablaré de la importancia de fomentar una idea de cultura supere los dualismos y, desde esta misma perspectiva, plantearé algunas sugerencias para la elaboración del Plan de Política Exterior.

El multiculturalismo nace como un reconocimiento a la diversidad cultural sin embargo una de las principales críticas ha sido que conlleva una concepción esencialista de cultura. Es decir parte de

---

<sup>1</sup> Me he nutrido aquí de la interesante propuesta de José Jorge de Carvalho (1993) presente en el artículo citado en este texto.

la idea de un “otro” cuyas características son homogéneas, coherentes y resistentes al paso de la historia. Esta visión esencial de la cultura desemboca necesariamente en la reafirmación de identidades étnicas y nacionales donde sus mismos miembros se encargan de cosificar los supuestos atributos ancestrales erigiendo verdaderas fronteras al interior de los países e impidiendo lo que siempre ha existido en Latinoamérica una constante mezcla de culturas de diversa raigambre.

En el caso del Ecuador “el otro” instituido y generalizado acerca del cual se ha construido una igualdad esencial ha sido el “hombre indígena”. Esta construcción que proviene tal vez de la época colonial y se fortalece con los estudios antropológicos, tiene otro problema adicional, no da cuenta de la diversidad cultural. Excluye a otros actores como las mujeres, los afroecuatorianos, los hombres y mujeres campesinas costeñas, mestizos, los colonos de la amazonía.

El Ecuador en su constitución se reconoce como un estado multicultural y pluriétnico, Fernando García en su interesante ponencia, muestra justamente la gran diversidad cultural pero también la gran desigualdad en el acceso a educación, atención a la salud, al respeto a las lenguas originarias y sostiene que a pesar de ciertos logros sociales las prácticas de exclusión aun están vigentes. También en su presentación observamos que existen diferencias y desigualdades entre los pueblos y nacionalidades indígenas aquellos que tienen gran capacidad de organización, de relación con el Estado y con los organismos internacionales y los grupos menos vinculados a ciertos poderes como los afrodescendientes.

Es decir, a pesar de los postulados constitucionales, de los múltiples negociaciones y protestas la democracia de la que participamos en Ecuador es dicho en términos de Quijano (2003) una igualdad jurídico- política de individuos desiguales en la sociedad. Una desigualdad producto del colonialismo en la cual cito “se produce la idea de igualdad autonomía y libertad de los individuos, y al mismo tiempo, la negación radical de esas calidades a los individuos pertenecientes a las ‘razas inferiores’ ” (Quijano, 2003:55). Esto se corrobora con la evaluación que hace Fernando de que no existe realmente una política pública de mediano y largo plazo y donde los cambios son producto de la lucha de los pueblos indígenas y negros más no de la preocupación del Estado.

Según la UNESCO hay dos aspectos claves que deben encaminar el desarrollo de una política cultural: a) la cultura como derecho y b) la cultura como desarrollo (Nivón 2004). Para lograr entender a la cultura como derecho, necesitamos entender que los avances en la legislación, la reglamentación y en las políticas son parciales si se mantiene intocado un aspecto relacionado con la construcción de nuestra propia subjetividad e identidad. Mientras no discutamos nuestra auto imagen como elite política y cultural que se nutre de un modelo europeo y que casi siempre se siente amenazada por lo tradicional, por lo ancestral, no podremos lograr el respeto a las otras culturas. Es decir, se trata de que realicemos un movimiento más subjetivo, que intelectual, el cual va más allá de lograr la convivencia entre las culturas como plantea el multiculturalismo. A mi entender implica al menos dos cosas: Pensar a todas las expresiones culturales (incluso la blanco mestiza) como textos de gran valor para la humanidad; reconocer que estos textos, al igual que muchos libros de occidente, no pueden ser leídos menos aun comprendidos y valorados si no existe un proceso de formación previo.

Dentro de este punto y para aportar al plan de política exterior me parece importante sugerir algunos pasos que podrían darse ya:

1. Discutir la perspectiva de cultura que se utilizará en el Plan de Política Exterior.
2. Analizar en qué lugar de la sociedad están situados los agentes de la política exterior.
3. Ya dijo Fernando García y recalco, la necesidad de formar a los futuros y futuras diplomáticas en la valoración de las culturas y en un ejercicio de la interculturalidad.

Tomando el segundo punto planteado por la UNESCO, la cultura como desarrollo vemos que el plan de política exterior también deberá jugar un rol muy importante en un mundo globalizado como el que vivimos. Según García Canclini, (2005:3 ) el mayor riesgo actual no es “la imposición de una única cultura homogénea sino que solo encuentren lugar las diferencias comercializables y que la gestión cada vez más concentrada de mercados empobrezca las opciones de los públicos y su diálogo con los creadores”.

Desde esta perspectiva encuentro que el plan deberá:

1. Promover la comunicación entre culturas al interior y exterior.
2. Aprovechar la oportunidad de tener un alto porcentaje de población emigrante para fortalecer nuestras culturas, tanto al interior de las comunidades como hacia el país receptor de migración.
3. Propiciar mayores y mejores espacios económicos y circuitos de comunicación donde se muestre e impulse las distintas expresiones culturales del país: editoriales independientes, películas, producción musical, producción teatral, danza etc.
4. Propiciar para que la comunidad internacional este dispuesta a favorecer con viajes y becas la participación de distintos grupos en actividades artísticas, científicas, sociales internacionales donde pueda mostrarse nuestra variada producción cultural.
5. Mostrar que a pesar de las debilidades el Ecuador es un país que ha dado pasos firmes en la búsqueda de una verdadera convivencia intercultural. Como ya se dijo, tenemos avances constitucionales, en políticas públicas, en la construcción de instituciones dedicadas a garantizar la salud intercultural y la educación. Todo esto creo yo es digno de mostrarse.

## Bibliografía

**Carvalho, José Jorge.** 1994. *“Políticas culturales y heterogeneidad radical en América Latina”* Brasilia, 1994. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional sobre Gestión Cultural organizado por Colcultura y el Convenio Andrés Bello, Bogotá, octubre 1993.

Fuente: <http://www.unb.br/ics/dan/Serie158empdf.pdf>

**García, Canclini, Néstor.** 2005. *“Todos tienen cultura: ¿Quiénes pueden desarrollarla?”* Conferencia para el seminario sobre cultura y desarrollo en el Banco Interamericano de desarrollo. Washington, 24 de febrero de 2005.

**García, Fernando.** 2006. Ponencia presentada en la mesa *“La proyección multicultural en el Ecuador”* organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Quito, 30 de marzo de 2006.

**Nivón, Eduardo.** 2004. “Malestar en la cultura. Conflictos en la política cultural mexicana reciente” *Pensar Iberoamérica, Revista de Cultura*. No 7 septiembre- diciembre 2004.

Fuente:<http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/>

**Quijano, Anibal.** 2003. “Notas sobre raza y democracia en los países andinos” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2003, vol 9, N°1.

Fuente: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/rvecs/>

**Williams, Raymond.** 1976. *Keywords*, Fontana: Great Britain. Traducido por Tomás Austin, 1990.

Fuente: <http://www.galeon.com>



**Comentario a la ponencia:  
La proyección multicultural  
del Ecuador**

*Juan Carlos Ocles*

Programa de Desarrollo Afroecuatoriano  
del Municipio de Quito

Constitucionalmente nuestro país el Ecuador, ya tiene definido sus principios frente a la comunidad extranjera, a decir de estos:

1. Proclamamos la paz, la cooperación como sistema de convivencia y la igualdad jurídica de los estados.
2. Condenamos el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos, y desconocemos el despojo bélico como fuente de derecho.
3. Declaramos que el derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promovemos la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos.
4. Propiciamos el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos.
5. Propugnamos la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.
6. Rechazamos toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconocemos el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos, y;
7. Como Ecuador podemos formar asociaciones con uno o más estados para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios<sup>◊</sup>.

Sin embargo, decían mis ancestros solo es posible dar lo que se tiene, puesto que ofrecer lo que no tienes es faltarte al respeto tu mismo. Bajo esta frase, miro con agrado la decisión del Ministerio de

---

<sup>◊</sup> Art. 4 y 5 de la Constitución Política del Ecuador, 1998.

Relaciones Exteriores de elaborar un Plan Nacional de Política Exterior con proyección al 2020 –PLANEX-, pero al mismo tiempo me causa preocupación, ya que intentamos proyectarnos hacia fuera con un país que en su interior no ha logrado llegar a mínimos acuerdos entre los distintos actores que integran el Ecuador.

Pero nunca es tarde para volver a empezar. Son buenas las planificaciones, pero son excelentes cuando existe la voluntad política de parte del Estado y el compromiso de la sociedad civil de cumplir con éstas, de lo contrario solo sirven para llenar nuestras bibliotecas.

La pregunta es ¿existe realmente la voluntad política del Estado y el compromiso de la Sociedad Civil? O simplemente estamos concurriendo a la elaboración de un Plan más?

Considero que es menester trabajar en dos frentes como país para que esto no suceda; y es:

### **1. El Fortalecimiento Interno**

En este aspecto debemos retomar el Plan Nacional de los Derechos Humanos dando igual importancia a cada uno de sus componentes, puesto que es producto de “*un proceso de consulta y de participación de toda la comunidad ecuatoriana*”<sup>1</sup>, que empezó en 1997, por iniciativa del Dr. José Ayala Lasso, Ministro de Relaciones Exteriores de aquel entonces “*en cumplimiento del mandato de la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993*”<sup>◊</sup> y que se concretó mediante Decreto Ejecutivo 1527, publicado en el R.O. 346 del 24 de Junio de 1998.

Este instrumento fue objeto de muchas congratulaciones a nivel internacional para nuestro país, por su concepción, filosófica de incluir a sectores como: Niñez y Adolescencia, Juventud, Mayores Adultos, Mujeres, Minorías Sexuales, Discapacitados, Personas Privadas de la Libertad, Migrantes, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano, entre otros.

Es decir; debemos realizar una cruzada de unidad a nivel nacional, mediante la utilización, difusión y ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos; herramienta fundamental que toda persona y de manera especial, todo político debería consultar este Plan como un manual para mantenerse en el poder.

---

<sup>1</sup> Comisión Permanente del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador “Planes Operativos de Derechos humanos 2003-2006” Pág. 17

<sup>◊</sup> *Ibidems* Pág. 40.

## 2. El Fortalecimiento Externo

En relación a este tema, debemos proyectar la imagen real del país, es decir la riqueza pluricultural y multiétnica que según cifras oficiales existen 77% de mestizos, 10% blanco, 6.8% de indígenas, 5% afroecuatorianos y 3% de otros: por lo tanto las representaciones y delegaciones internacionales deben realizarse sobre la base de estas estadísticas oficiales.

Desde este punto de vista empezaremos practicando la tan ansiada “*proyección multicultural del Ecuador*”, no podemos seguir permitiendo que los únicos embajadores negros que existen en nuestro país sean los miembros de la selección de fútbol ecuatoriana.

En el Gobierno de Lucio Gutiérrez, se dieron dos grandes experiencias que buscaba consolidar esta proyección multicultural de nuestro país hacia fuera como fue el caso de la Ministra de Relaciones Exteriores Nina Pacarí del Pueblo Indígena y tres representaciones diplomáticas para el Pueblo Afroecuatoriano en las personas de Antonio Preciado en la UNESCO, Mae Montaña en Washington y Oscar Chalá en Venezuela.

El PNUD, ya lo dijo en el Informe sobre Desarrollo Humano 2004. “La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia- lo que uno es- sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas”<sup>2</sup>

Creo y estoy seguro que esto nos ha sucedido como país, no hemos podido definir nuestra identidad, nuestra propia identidad, toda la vida hemos hablado que nuestra madre patria es España, negándonos a nosotros mismos la riqueza que representa el identificar también como nuestra madre patria al África, al Cuzco y al Tahuantinsuyo. “Adoptar un enfoque multicultural no solo es conveniente sino también viable y necesario”<sup>◊</sup>

Es importante recuperar la credibilidad de nuestro país tanto en lo interno como en lo externo y la fórmula es cumplir con nuestros compromisos, a nivel internacional hemos firmado todo tipo de convenios y tratados, a decir de estos:

- la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas Discriminación Racial, a la cual nos adherimos el 15 de septiembre de 1966, cuando ejercía de Ministro de Relaciones

<sup>2</sup> PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2004, “La diversidad cultural en el mundo diverso de hoy” Pág. 1

<sup>◊</sup> Ibidems Pág. 40.

Exteriores el Dr. Jorge Salvador Lara, apenas logramos copiar el Art. 4 de esta convención en nuestro Código Penal para tipificar como delito a la discriminación racial pero no le dotamos de un procedimiento, por lo tanto, en lo interno debemos incorporar al Código de Procedimiento Penal, las medidas necesarias para que la víctima de este delito pueda alcanzar justicia.

- En el año 2000 como Estado ecuatoriano nos comprometimos en Chile a generar las condiciones necesarias para la aplicación de la Declaración como al Plan de Acción contra el Racismo la Discriminación, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia.

- En el 2001, nos comprometimos en Durban, Sudáfrica, a crear los medios necesarios para que la Declaración y el Plan de Acción de Durban se aplique y no ha sucedido.

Esto no lo hemos cumplido, en razón de que el 65% de la población ecuatoriana reconoce que existe racismo, de los cuales el 14% de blancos son racistas, el 11% de indígenas son racistas, el 10% de mestizos son racistas y el 5% de afroecuatorianos somos racistas.<sup>3</sup>

### **Conclusión y recomendaciones:**

1. El trabajo no está solamente: afuera sino dentro de nuestras fronteras patrias.
2. Es indispensable fortalecer el trabajo de la Comisión Permanente de Evaluación, de Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos y de forma especial las Subcomisiones Sectoriales de Trabajo, lo que permitirá la integración nacional desde un enfoque de derechos.
3. Propender a la creación del Comité Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, con la finalidad de dar cumplimiento con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en el cual los países partes se comprometen a rendir informes periódicos ante el Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el CERD, así como dar seguimiento a la misma Convención, la Declaración y Plan de

---

<sup>3</sup> SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL, Racismo y Discriminación Racial en Ecuador, 2005, Pág. 81, Conclusión 4

Acción de Durban.

4. Debemos empezar a negrear nuestras representaciones a nivel internacional; esto es mediante el nombramiento de Embajadores, Cónsules y demás delegaciones diplomáticas con profesionales provenientes de la población afroecuatoriana.

5. Como Estado ecuatoriano, debemos liderar el proceso de Santiago + 5 a fin de que la OEA, organice la Convención Regional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial y ser precursores para que sus resultados se cumplan a cabalidad.

6. Bajo la orientación del Art. 4 de la Constitución de la República, en lo que respecta a los principios del derecho internacional, para el Estado ecuatoriano como política externa “adoptar un enfoque multicultural no solo es conveniente sino también viable y necesario”<sup>◇</sup>

---

<sup>◇</sup> Ibidems Pág. 40.

## La promoción cultural del Ecuador

*Luis Zúñiga*  
Antropólogo / Escritor

### Introducción

El tema de las políticas y estrategias para la acción cultural en el Servicio Exterior ecuatoriano, en realidad, debería ser uno de los capítulos de un gran plan nacional de desarrollo cultural, que considere a la interculturalidad como el eje articulador en las relaciones al interior de la sociedad ecuatoriana.

El presente texto es una propuesta básica de políticas y estrategias para la acción cultural en el Servicio Exterior, y aspira ser un documento de utilidad y apoyo, especialmente encaminado a la gestión del área de promoción y difusión cultural de la Cancillería.

En el documento se realizan algunas reflexiones sobre el tema cultural y la interculturalidad –tan vasto y complejo en nuestro país-, y se enuncian ciertas directrices que podrían también considerarse como insumos para discusiones más elaboradas sobre las políticas del Estado y las entidades encargadas de la gestión cultural pública nacional.

Las resumidas e iniciales reflexiones del documento parten de un enfoque intercultural de la realidad del país, para abordar “las culturas” que conviven en el Ecuador. La generación de procesos de interculturalidad en los planes, programas y proyectos del sector cultural ecuatoriano, así como trazar políticas con este carácter en todos los ámbitos de la gestión pública, debe ser un asunto prioritario.

Bajo una perspectiva integral e integradora, la propuesta pretende incluir una visión distinta y esbozar algunas líneas para la acción cultural en el Servicio Exterior de la Cancillería ecuatoriana que, desde luego, puede ser enriquecida con la experiencia y el aporte valioso de profesionales –pertenecientes a la carrera diplomática o independientes de ella- que, de una u otra manera han estado vinculados al campo de la promoción y difusión de la cultura de nuestro país.

## 1. El contexto nacional de la cultura.

El Ecuador ha vivido en los últimos cuarenta años un proceso de transformación en el ámbito de la cultura como fenómeno antropológico, considerando que es un país multi étnico y pluricultural, como lo estipula la vigente Constitución Política del Estado.

El movimiento indígena, por ejemplo, vivió transformaciones cualitativas y cuantitativas importantes durante las décadas referidas, por cuanto reflejó, a su vez, los cambios al interior de la sociedad nacional ecuatoriana, sus fuertes contradicciones, la dinámica de las políticas internas y externas de un modelo de desarrollo levantado sobre intereses económicos de un determinado sector social y político del país, y el alto grado de conflictividad alcanzado aceleradamente por la sociedad ecuatoriana en los últimos años.

El análisis de esta etapa ha sido desarrollado en todos sus campos por sociólogos, economistas, antropólogos, historiadores, politólogos, periodistas, etc., quienes, desde su particular punto de vista, han caracterizado a la sociedad ecuatoriana con diversos enfoques y parámetros, en sus intentos de definir lo que ha sucedido con el país y la población que lo habita, en todos los ámbitos de su complejidad. Este interés especializado ha dado como resultado en los años recientes una extensa producción bibliográfica nacional.

Sin embargo, el tema de la cultura ha sido abordado casi exclusivamente por antropólogos o estudiosos de la cultura, desde los niveles locales y regionales, centrándose en ciertos aspectos de las llamadas culturas indígena y afro ecuatoriana. Una buena parte de investigaciones han dedicado sus esfuerzos académicos al desarrollo de estudios de caso sobre campos particulares de la vida de estos pueblos, y también a la realización de propuestas teórico-conceptuales, como marco para la comprensión de los fenómenos presentes.

Sobre el concepto de cultura, desde el punto de vista antropológico, las definiciones son muy variadas. La cultura es un producto, un proceso inacabado de los pueblos, es el campo de la creatividad y las expresiones más trascendentales de la humanidad. Confiere sentido de pertenencia e identidad junto con un espacio territorial, un grupo social y unas prácticas comunes. Es, por tanto, una construcción social.

Puede decirse también que *"la cultura es un sistema complejo de proceso subjetivos, desde los cuales los grupos sociales inter-*

*pretan la realidad y se relacionan con ella. Es desde la cultura desde donde los grupos sociales dan sentido y orientan sus acciones e interpretan las de los demás, desde la cual asumen como normales o anormales, como justas o injustas, como verdaderas o falsas" <sup>1</sup>.*

Lanzando una mirada retrospectiva al pasado inmediato, desde la sociedad mestiza ecuatoriana y su Estado -antes de redactarse las últimas cartas constitucionales de los años 1979 y especialmente de 1998, en la que se encuentran reconocidos derechos específicos sobre la participación y la diversidad cultural y étnica-, la visión de la cultura ha estado marcada por el oficialismo, cuyo interés ha descansado tradicionalmente en una preocupación incipiente y a medias sobre expresiones puntuales de la llamada *cultura nacional*.

Esto no ha sido otra cosa que el reconocimiento oficial de las manifestaciones artísticas occidentales del sector mestizo, sumado a la apreciación simplista del folklore de las fiestas indias, exclusivamente vinculado al aprovechamiento económico de las pequeñas empresas dedicadas a prestar servicios al turismo internacional con el apoyo del Estado. En éstas se han ofrecido paquetes turísticos, teniendo como menú típico: tortugas galápagos, cerbatanas *jívaras*, baile de marimba, ponchos otavaleños y danzantes de Pujilí. Es así como el Ecuador ha vivido un proceso deformado y desintegrado acerca de lo que equivocadamente se ha dado en llamar *cultura nacional*.

Una buena parte de los conflictos internos de identidad en el país, o su desorientación en ese orden, han sido provocados justamente por la ausencia de un reconocimiento de la *unidad en la diversidad* de su población. Hay que reconocer que fueron priorizadas reivindicaciones históricas territoriales que sirvieron como un falso eje articulador en la búsqueda de la llamada *identidad nacional o ecuatoriana*. Bajo la manipulación política permanente de una consigna oficialista que podría sintetizarse en el slogan: "unidos frente al enemigo común del sur", al país le quedó como saldo negativo el entorpecimiento de todo intento de aclaración posible de ese Ecuador interior, que por más de un siglo dejó de mirarse y pensarse a sí mismo.

---

<sup>1</sup> Clifford Geertz; "La interpretación de las culturas". Gedisa, Barcelona, 1989, Pág. 20



La herencia colonial heredada del modelo de hacienda en las relaciones sociales, incluso después de la Reforma Agraria del 63, históricamente también puso su marca profunda en el país. No cabe ninguna duda que esas mismas relaciones mantenidas en el Ecuador, después del inicio de su vida republicana, establecieron fronteras muy fuertes que resistieron -y aún resisten- a los cambios y las reformas en los temas de los derechos y el reconocimiento de la diversidad cultural de una buena parte de su población.

El Estado ecuatoriano, a partir de las últimas reformas constitucionales realizadas por la Asamblea Nacional en 1998, dio un paso importante en lo que se relaciona con el reconocimiento de la diversidad cultural expresada en los distintos pueblos que viven en el país.

La actual Constitución del Ecuador reconoce y legitima los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, territoriales, colectivos y políticos de los pueblos que habitan dentro del territorio nacional. Bajo este enfoque el Estado es el encargado de definir las políticas que serán aplicadas en todos sus órdenes y para todos los ecuatorianos, las mismas que deberán reflejar los intereses del conjunto de la población a las que representan, a través de los mecanismos que se establezcan, y considerando las propias especificidades culturales para alcanzar legítimamente sus propósitos.

## **2. Elementos para redefinir y fortalecer las políticas de acción cultural en el exterior**

### **2.1 El Estado ecuatoriano: unidad en la diversidad**

El estado ecuatoriano, a partir de la aprobación de la última Carta Constitucional, por parte de la Asamblea Nacional en 1998, empezó a contar con un instrumento que le permitió definir diversos ámbitos para la generación de sus políticas generales para los distintos pueblos del Ecuador. El reconocimiento oficial del carácter pluricultural y multiétnico del país facilitó la comprensión de temas relacionados con las políticas culturales para el conjunto de nuestra nación.

Es bajo este sustento jurídico cuando cobra fuerza la necesidad de definir políticas específicas para el desarrollo y la cultura, por parte del estado ecuatoriano hacia una gran parte de la población ecuatoriana, teniendo como referencia también el espacio geográfico de interacción de la diversidad cultural nacional.

El tema de la cultura, concentrada en manifestaciones específicas, está débilmente articulado a la sociedad ecuatoriana en general. Las actividades y eventos culturales que se identifican como tales son muestras de carácter local y regional, y tienen una limitada incidencia dentro de los propósitos de una real política de fortalecimiento cultural en el Ecuador, de la manera cómo se han venido manifestando hasta el momento.

Las intenciones que reflejan los enunciados de *recuperar*, *proteger*, *promocionar* y *difundir*, presentes en objetivos institucionales ecuatorianos encargados del quehacer cultural, pueden fácilmente perder validez si es que no están inscritas dentro de la concepción mayor de un proceso definido por políticas y estrategias claras a largo plazo, y dentro de una gran propuesta nacional, con una visión de unidad en la diversidad.

## 2.2 Cultura e interculturalidad

En el caso del Ecuador, el concepto de cultura tiene un sentido de relatividad. La conformación de un país, donde conviven varios pueblos indígenas, mestizos y afroecuatorianos, involucra también el tema de la identidad con respecto a quiénes somos y, por tanto, a la autodefinición de nosotros mismos como culturas diversas y visiones distintas de la realidad que nos circunda.

En este país multiétnico y pluricultural, desde hace varios años está rondando en muchos círculos, no solo políticos o académicos, el tema de *la búsqueda de identidad* de los ecuatorianos.

La sociedad mestiza, a diferencia de la indígena, se piensa a sí misma como portadora de una identidad diferente, que está más asociada o relacionada con los valores pensados desde una *ecuatorianidad*. Este concepto abstracto surgió y empezó a alimentar el inconsciente colectivo a partir de la creación del proyecto de Estado-Nación-Ecuador, luego de la independencia política y administrativa obtenida al finalizar el período colonial hispánico.

La necesidad de crear un nuevo imaginario social y político, por parte de los sectores hegemónicos criollos post coloniales, generó también la idea de “unificar bajo una misma bandera” a la población heterogénea del naciente país, como ocurrió en todo el continente americano. En lo posterior, este hecho fue quizás una de las principales trabas para el desarrollo de la visión sobre la diversidad cultural, que fue finalmente incorporado en la última Constitución política del Ecuador.

Si bien una parte del problema estaba en la ausencia del reconocimiento jurídico de esa realidad étnica y cultural, no obstante, el ámbito clave para entender la globalidad y la profundidad de ese problema está en el campo de la *interculturalidad*, que es justamente un concepto que posibilita la definición de espacios y modalidades donde interactúan todos los ciudadanos de la *nación ecuatoriana*, en cuanto representantes con igualdad de oportunidades -al menos en teoría-, de esa diversidad.

El tema de la *interculturalidad*, no tanto como concepto, sino como práctica real, no tiene expresión real en la sociedad ecuatoriana, porque va más allá de los enunciados de carácter antropológico o de una posición reivindicativa de una determinada etnia o pueblo.

Por una parte, podemos reconocer al Estado-Nación-Ecuador como el espacio geográfico, jurídico y político donde interactúa una diversidad social y cultural concreta y a la vez compleja; es decir, el espacio donde se expresan las diferencias específicas de aquellas formas particulares e históricamente determinadas de cosmovisiones del mundo (etnias y pueblos distintos).

Para ello, se hace imprescindible, sin embargo, asociar el concepto de cultura con otras dimensiones de la realidad social en el Ecuador, tomando en cuenta que el enfoque sobre la cultura, particularmente la proyección que es necesaria desarrollar en entidades estatales como son el Ministerio de Educación y Cultura, la Subsecretaría de Cultura, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, la Casa de la Cultura Ecuatoriana y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas instituciones deben aportar a la definición de una política clara, de manera que permita construir las bases para un real desarrollo de propuestas institucionales efectivas, que representen los intereses del conjunto de la sociedad ecuatoriana, a fin de se haga posible su proyección hacia el exterior, a través de una estrategia de difusión que lleven las misiones diplomáticas del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

### **2.3 Fortalecimiento cultural y sustentabilidad**

El fortalecimiento de la acción cultural implica un proceso permanente, amplio y sostenido, a fin de lograr el reconocimiento, la práctica y la recreación de los valores que marcan la identidad intercultural ecuatoriana.

Como la difusión cultural debe ser un proceso dinámico y constante en el Servicio Exterior, el apoyo a esta gestión tiene que contemplar estrategias y planes de coordinación interinstitucional del Estado con las organizaciones representativas en el orden nacional, regional y local, aparte de las entidades del sector privado, como las fundaciones y centros culturales, y el compromiso de respaldo del sector empresarial y financiero para los auspicios correspondientes.

Una visión más amplia del hecho cultural nacional, que no esté restringido únicamente a la promoción en el exterior de exposiciones de obras de artistas plásticos o conciertos musicales de los representantes de la cultura blanco-mestiza, debe constituirse en la columna vertebral de una política cultural.

La difusión y promoción tendrá que abarcar un amplio espectro de las manifestaciones tangibles e intangibles de la diversidad cultural del país; su ámbito vivencial, como son la difusión de los saberes y la recreación de las prácticas ancestrales, o, su enorme muestrario de cultura material, como son los objetos tradicionales producidos por los pueblos del Ecuador.

Una política cultural desde el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Servicio Exterior debe incluir además una visión de largo alcance pero definida en fases de corto, mediano y largo plazos, para que vaya consolidándose todo ello paulatinamente dentro de una planificación estratégica.

### **3. Estrategias**

#### **3.1 Estrategia para la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural**

##### **3.1.1 Líneas de acción**

1. Definición de una nueva estrategia general con planes de acción que establezcan prioridades y criterios integrales en el ámbito de la promoción y difusión cultural con enfoque intercultural.
2. Desarrollo de un plan de coordinación y cooperación interinstitucional entre la Cancillería y las instituciones estatales, las fundaciones, los centros culturales privados y el sector empresarial, para establecer mecanismos concretos de colaboración y acción en torno a programas de difusión e intercambios culturales con las contrapartes de los países en los que se desenvuelven las

misiones diplomáticas.

3. Creación de espacios de discusión, planificación, seguimiento y evaluación del programa de promoción y difusión cultural del Servicio Exterior de la Cancillería.

4. Definición de una estrategia de consecución de fondos para la acción cultural en el exterior, que incluya identificación de mecanismos y fuentes de financiamiento (instituciones, organismos, programas estatales, privados y de la cooperación internacional).

### **Acciones complementarias**

- Crear un programa de capacitación en la Cancillería, para planificar, ejecutar, realizar el seguimiento y la evaluación anual de los programas de promoción y difusión cultural en las diferentes embajadas ecuatorianas.

- Desarrollar una estrategia de comunicación y difusión de la propuesta cultural integral, aprovechando las actuales tecnologías informáticas (página web cultural del Ministerio de RR.EE, que cuente con un inventario informativo nacional y provincial de los recursos culturales del país, susceptibles de ser promocionados en el exterior).

## **3.2 Estrategia de fortalecimiento institucional para el Servicio Exterior**

### **3.2.1 Líneas de acción**

1. Elaboración participativa de las nuevas estrategias y planes de difusión y promoción cultural, con el aporte de las experiencias del Servicio Exterior ecuatoriano, el sector privado y los gobiernos locales.

2. Desarrollo de la coordinación y cooperación con consejos provinciales y municipios, para trabajar conjuntamente con una perspectiva integral de la cultura, que identifique lo más representativo de la diversidad cultural en cada región y provincia.

3. Diseño y aplicación de un plan que optimice la capacidad gerencial y de gestión en el Servicio Exterior ecuatoriano en el ámbito de la difusión y promoción cultural.

### **Acciones complementarias**

Reformular roles y mecanismos operativos apropiados, claros y efectivos de coordinación y seguimiento entre la Dirección General de Promoción Cultural, la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales y las embajadas en los diversos países.

Constituir un Comité de coordinación en la Cancillería, encargado de planificar e implementar un plan anual de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas trazados para el Servicio Exterior en el tema de la cultura.

Reformular reglamentos y manuales de procedimientos bajo los criterios renovados.

## **4. Posibles áreas temáticas para una propuesta de difusión cultural con identidad nacional y enfoque intercultural**

Las áreas temáticas deben reflejar una visión de interculturalidad e identidad nacional, de manera que sea posible reconocer que el Ecuador, como país, es resultado de la riqueza que otorga la diversidad de sus pueblos y culturas.

### **4.1 Artes y letras**

Si bien esta área ha sido tradicionalmente la de mayor difusión, especialmente en lo referido a la música, la pintura y la danza, es importante considerar las manifestaciones de la diversidad cultural del país (mestiza, indígena y afroecuatoriana). Como en todos los casos, una selección con criterios interculturales de calidad artística y estética es fundamental para que el país se encuentre representado de manera apropiada en el exterior.

En esta área temática estarían incluidas las artes escénicas como el teatro y la danza; la música; las artes visuales como el cine y la fotografía; y las artes plásticas como la pintura y la escultura, además de la artesanía.

Las letras incluirían los tres géneros: narrativa, poesía y ensayo.

Si bien en el campo de las letras no siempre será posible que autores ecuatorianos publiquen en el exterior, sin embargo es necesario aprovechar ciertos eventos como son las exposiciones y ferias internacionales de libros, para lo cual las embajadas tienen que proporcionar la información de manera rápida y oportuna. Estos espacios son importantes también para la promoción de las letras ecuatorianas y sus autores, por cuanto brindan la posibilidad

de conferencias, tertulias, mesas redondas y entrevistas en medios de comunicación y conferencias.

Aparte de lo anotado -y a manera de ejemplo-, se debe considerar también el género de la literatura oral y la lírica popular presente en las tradiciones orales: la décima, el “amor fino”, el contrapunto, los arrullos, que son manifestaciones propias de la cultura mestiza y negra de la costa ecuatoriana. Especialmente en países de América Latina se promueven festivales y encuentros en esta línea (Venezuela, Colombia, Perú, Cuba, Méjico, República Dominicana, entre otros).

Para estos casos, las embajadas igualmente tienen que mantenerse informadas de la realización de este tipo de eventos internacionales, a fin de promover con la debida anticipación la participación ecuatoriana, previa una ubicación y selección de los mejores representantes de la diversidad y la búsqueda correspondiente de los auspicios.

#### **4.2 Ritualidad y cultura material**

En esta área deben ser consideradas las manifestaciones de la llamada “cultura popular”, que también se encuentra asociada con el “folklore”, susceptibles de ser presentadas en el exterior. La recreación de festividades indias, afroecuatorianas y mestizas en festivales y escenarios internacionales, como por ejemplo la “Mama negra”, el “Pase del Niño”, el “Inti-Raymi”, entre muchos otros, podría tener un gran atractivo en distintos eventos en el exterior.

En lo que se refiere a la cultura material, el Ecuador es uno de los países con mayor producción artesanal de América Latina, hecho que corrobora la enorme diversidad cultural que tiene el país. Para ello, existen investigaciones y estudios realizados profesionalmente, en los que se han realizado inventarios de la riqueza artesanal presente en la Sierra, la Costa y la Amazonia.

La organización de muestras y exposiciones de artesanías, no solamente que permitirá conocer el nivel y calidad del trabajo de los ecuatorianos, sino también constituirá una vitrina para potenciales exportaciones de determinados productos hacia el exterior. Como complemento de éstas, podría pensarse en el acompañamiento de artesanos para realizar demostraciones en vivo del trabajo que realizan, además de videos, fotografías, etc.

### **4.3 Historia y Arqueología**

La organización de exposiciones arqueológicas, como ya se lo ha hecho en ocasiones, acompañadas de otros recursos complementarios, como son las conferencias en vivo y la exhibición de videos documentales, es un tema importante para el conocimiento del pasado cultural precolombino del actual Ecuador.

La conmemoración de fechas históricas nacionales en el exterior debería considerar el uso de recursos de comunicación, que podrían usarse regularmente para difundir su significado: charlas, programas radiales, videos, materiales impresos de bajo costo, etc.

### **4.4 Investigación científica de la cultura ecuatoriana**

Es importante que la cultura ecuatoriana en su diversidad sea conocida y comprendida también bajo un enfoque teórico y científico, que aporte a los requerimientos de un público más especializado, como puede ser el sector académico e intelectual.

Existen espacios permanentes para encuentros internacionales en las ciencias sociales, la historia y campos afines, en los que se debe buscar una adecuada representación. Aparte de la participación ecuatoriana en eventos internacionales de esta naturaleza, el Servicio Exterior debe preocuparse en identificar y coordinar charlas y conferencias públicas en instituciones y centros académicos, lo mismo que entrevistas en medios de comunicación. Se puede complementar también estos eventos con la exhibición de documentales ecuatorianos relacionados con el tema.

### **4.5 Conocimientos, saberes y prácticas tradicionales**

La diversidad cultural del Ecuador también encuentra sus canales de expresión en este campo.

Considerando que en el mundo hay una creciente tendencia hacia el tema de la recuperación del medio ambiente, la salud y las energías presentes en la naturaleza, en esta área estarían incluidos los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales, especialmente aquellas presentes en el mundo indígena. La medicina natural y el uso de plantas para el tratamiento exitoso de enfermedades deberían difundirse en el exterior.

Existen investigaciones serias y científicas que se han realizado en el país –curiosamente, en buena parte han sido llevadas a cabo por investigadores extranjeros-, a través de las cuales se ha reconocido



el valor terapéutico de recursos vegetales usados tradicionalmente por pueblos indígenas. Al respecto, cabe señalar que en espacios internacionales se ha despertado la polémica y el debate sobre el tema de la apropiación ilegal de los conocimientos ancestrales por parte de empresas transnacionales farmacéuticas, y la falta de reconocimiento de ciertos países de la “propiedad intelectual” de los saberes tradicionales en el uso de los recursos medicinales de la naturaleza.

En este campo, es importante apoyar la representación ecuatoriana en encuentros internacionales sobre medicina natural, lo mismo que programas de intercambio de experiencias dentro de este género, especialmente entre países de América Latina.

### **5. La labor cultural de las Misiones Diplomáticas con los ecuatorianos en el exterior**

El creciente número de ecuatorianos en calidad de inmigrantes en distintos países, especialmente concentrados en España, Estados Unidos e Italia, merece una atención especial por parte del gobierno del Ecuador y sus políticas de acción cultural.

¿Cuál es la relación que las misiones diplomáticas tienen con los ciudadanos ecuatorianos en el exterior? ¿Se encuentran éstas restringidas a prestar atención en los ámbitos estrictamente consulares y trámites administrativos? ¿El contacto con los ecuatorianos está exclusivamente limitado a compartir las eventuales celebraciones de las fiestas oficiales nacionales? Éstas podrían ser apenas tres preguntas –pues creo que hay muchas más-, que se derivan del conjunto de reflexiones anteriores y búsqueda de propuestas para trabajar el tema de la interculturalidad.

Por las razones que todos conocemos, más de dos millones de compatriotas viven hoy en el exterior, pues se han visto forzados a abandonar su familia y su tierra en los últimos años, para intentar adaptarse a entornos culturales muy complejos y diversos, a sufrir discriminación étnica y pasar penurias que ya han sido difundidas por distintos medios de comunicación. ¿Cuál es la identidad o identidades que toda esa masa de ecuatorianos en el exterior va construyendo? ¿Acaso están viviendo un proceso de aculturación acelerado, donde sus referentes originales van desapareciendo paulatinamente,

para volverse solo un recuerdo lejano que ni siquiera pueda ser transmitido a sus hijos?

En varios espacios y discusiones se ha escuchado decir que el Ecuador es un país que no tiene identidad, y que esto es parte de nuestro problema de inseguridad e inestabilidad permanente. Si lo vemos así, como una sola identidad, el problema indudablemente persistirá. Si consideramos a nuestro país como un cúmulo de identidades diversas, que pueden convivir con un espíritu solidario y colectivo, y con iguales derechos dentro de un territorio, entonces el reto es distinto y nos puede dar las fuerzas necesarias como país para salir adelante.

El gobierno del Ecuador, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene la responsabilidad y el gran desafío de replantear una política intercultural. La planificación bajo este principio, permitirá desarrollar una acción cultural renovada, que además deberá considerar el apoyo y seguimiento a las formas organizativas y asociativas del conglomerado de compatriotas que hoy se encuentra forzosamente distanciado en el exterior, para apoyar su proceso de recuperación y fortalecimiento del principio de unidad en la diversidad cultural de nuestro país.

**Comentario a la ponencia:  
La promoción cultural  
del Ecuador**

*Abdón Ubidia*  
Editorial El Conejo

Hay que reconocer que la ponencia preparada por el escritor Luis Zúñiga: Políticas y estrategias básicas para la acción cultural en el servicio exterior, es un documento que abre una posibilidad cierta para que la diplomacia ecuatoriana establezca, por fin, una política cultural coherente y, sobre todo pragmática, que trascienda la buena voluntad y las iniciativas puramente individuales que, por cierto y por suerte, existen.

Incluso sus consideraciones teóricas, más generales, que incluyen ciertas definiciones como el concepto de cultura y el de ecuatorianidad, (que podrían ser quizá afinadas, y lo digo con todo respeto), ya son un pie para que se inicie una importante discusión que podrá desarrollarse a lo largo de un plazo que no necesita ser perentorio.

Qué decir del reconocimiento de la "unidad en la diversidad" que, como dice Luis Zúñiga, caracteriza el fenómeno cultural del Estado Nacional ecuatoriano, o mejor: su interculturalidad. Sin duda, este es un aspecto que, más allá de la pluriculturalidad, reconocida ya en la Constitución vigente, debería ser aceptado como un hecho incuestionable.

También debemos rescatar, en el trabajo de nuestro autor, la propuesta de que se planteen ya, desde el MM RR EE, políticas culturales discriminadas en cortos, medianos y largos plazos.

Otro de los aportes de su ponencia, consignado en el apartado 3.1, Líneas de Acción, es la sugerencia de la creación -de hecho, este Seminario lo es ya- de espacios de discusión, planificación y seguimiento de los programas de difusión cultural de la Cancillería.

Y, por cierto, luego de aplaudir el esfuerzo de Luis Zúñiga por pensar el hecho cultural ecuatoriano susceptible de ser mostrado

en el exterior, debemos destacar, de modo especial, los apartados o capítulos 4 y 5 de su ponencia, relativos a las posibles áreas temáticas de la difusión cultural y, de un modo especial, a la labor de las embajadas ecuatorianas con el arduo problema de los migrantes, algo que, por cierto, ya ha empezado a abordar AFESE, dirigida por el embajador Javier Ponce Leiva, con sus publicaciones especializadas como ese libro fundamental que es *Migrantes*.

A pesar de lo complejo y completo de la propuesta reseñada, me permito añadir, por mi cuenta y riesgo y con la advertencia de que soy un absoluto profano en los temas diplomáticos, unas pocas sugerencias para la Cancillería, que considero urgentes y fáciles de cumplir en un plazo inmediato.

1) Sería interesante que cada embajada hiciera un censo de los escritores y artistas ecuatorianos -o que hayan tenido alguna relación con Ecuador- en su entorno, de modo que pueda acudir a ellos como apoyos naturales de la gestión cultural.

2) Sería importante que existiese un “Comité de gestión cultural” formado por los destacados intelectuales que están o han estado ligados al servicio diplomático ecuatoriano. Con el temor de no mencionar a muchos, pienso en los nombres de Filoteo Samaniego, Renán Flores Jaramilo, Alfonso Barrera Valverde, Francisco Proaño Arandi, Jaime Marchán, Galo Galarza y otros reconocidos escritores ecuatorianos.

3) Sería muy beneficioso que existiese una disposición -y esta es una idea de la escritora Rocío Durán Barba- que presionara a las embajadas a realizar un evento de carácter cultural por lo menos cada tres meses.

4) Sería deseable que la gestión cultural del servicio exterior aprovechara siempre las fortalezas ecuatorianas, por ejemplo, en el mundo del turismo y de las exportaciones (banano, flores, camarón, etc ) en ferias, convenciones y demás, para mostrar nuestras otras riquezas: gastronomía, pintura, literatura, música, arqueología.

5) Con ese mismo espíritu de exhibir un país “unitario en su diversidad”, pienso que, con una inversión mínima, se podrían distribuir, en tales eventos —es también un ejemplo—, breves antologías de textos de autores nacionales con reseñas acerca de sus obras.

6) Sería importante también, rescatar del olvido, en ciertos países, como Francia y México, a los grandes autores ecuatorianos ya “posicionados” allí —y perdón por este deplorable neologismo— como Jorge Carrera Andrade y Jorge Enrique Adoum, para citar a dos muy importantes.

7) Aquí algo que no puede olvidarse: para un escritor de un país pequeño como el nuestro, es muy importante trascender las fronteras patrias y difundir su obra en el mundo. Una oportunidad son los encuentros internacionales de literatura y ferias del libro, a los que acuden un buen número de editoriales, agentes y traductores. No es nada difícil para una embajada o consulado estar al tanto de tales eventos y no descuidarlos.

8) Por dos ocasiones he tenido la suerte de dictar cursos en la Academia Diplomática y he sido testigo del paulatino cambio de actitud de los estudiantes, sometidos, sí, a un tren intenso de lecturas, con respecto a las letras ecuatorianas. Con el conocimiento de obras como las de Palacio, el Juyungo de Adalberto Ortiz, El Exodo de Yangana de Rojas, Polvo y Ceniza de Eliécer Cárdenas y muchas más, el recelo y acaso el desdén se fueron transformando, en algunos casos, en amor. Como está de moda decirlo: sólo se ama lo que se conoce. Creo que una gestión cultural completa debe prepararse de modo temprano. Nuestros futuros diplomáticos, por la cultura aprenderán a amar a su país. Y a representarlo mejor. Las cifras se piensan, pero el arte se siente. Van, pues, mis votos porque la gestión cultural del servicio exterior nunca se desligue de un espacio tan suyo y natural como es el de la Academia Diplomática.

## **Comentario a la ponencia: La promoción cultural del Ecuador**

*René Cardoso*<sup>1</sup>  
Bienal de Cuenca

Es una señal alentadora para quienes trabajamos en el campo de la gestión cultural, evidenciar una clara preocupación de la Cancillería ecuatoriana por ordenar mejor sus políticas en las relaciones internacionales. Esta intencionalidad adquiere mayor valor cuando en la construcción de las mismas observamos una especial atención al tratamiento de la cultura en el campo de los asuntos exteriores, reflexión por lo general ausente o tomada muy tangencialmente por los gobiernos en el momento de definir sus líneas internacionales de acción diplomática, siempre conducentes a lo económico y político, postergando ese tercer gran pilar en las relaciones internacionales que constituye el mundo de la cultura.

Esta práctica muy generalizada en la diplomacia de muchos países, sin lugar a dudas constituye el reflejo del paisaje cultural de las naciones que representan, paisaje en el que es notoria la poca atención del Estado a su propia institucionalidad cultural, a la accesibilidad de sus ciudadanos a las manifestaciones de la cultura y, en consecuencia, a una falta de definición de sus políticas culturales: elección de lineamientos que siempre debería estar atenta al gran dinamismo de las sociedades ubicadas en un mundo globalizado, percibiendo su permanente construcción, como lo constituyen las propias identidades de un país o la misma esencia de la personalidad de los seres humanos, siempre en proceso. Indagación permanente del sentido del patrimonio como una categoría en movimiento y en vinculación con la vida cotidiana y con sus nuevos referentes e imaginarios identitarios.

Buscar erradicar esa imagen trágica del librarnos el sobrepeso de equipaje cuando el barco está por hundirse, eligiendo en esa

---

<sup>1</sup> René Cardoso, Cuenca, Ex Director del Museo del Banco Central de Cuenca. Actual Presidente de la Bienal Internacional de Cuenca.

acción de alivianar al equipaje de la cultura, debe ser una acción prioritaria en los modernos estados. Más aun si consideramos a la cultura como columna vertebral de una nación, columna eslabonada de temporalidades y espacios que sostienen un cuerpo de significados que dan dignidad y sentido a nuestras vidas, y a través del cual construimos nuestra relación con los demás y con nosotros mismos. Reservas del saber a las que siempre accederemos cuando tengamos la necesidad de interpretar nuestras intangibilidades.

Considero que la gestión de una moderna diplomacia debe, en especial, tratar de diseñar mejor los procesos de promoción y comunicación de las culturas de un país como Ecuador, cuya Constitución reconoce su multiculturalidad. Superar viejos esquemas de política cultural en los que se tiene una mirada museificante de sus culturas que son observadas y fotografiadas como objetos exóticos de una vitrina que representa un lejano pasado, o en los que prevalecen acciones poco sensibles de la conflictividad existente en las vidas contemporáneas de las culturas, en especial populares, en las que existen profundas desigualdades sociales. Esta aberración de la imagen cultural del país tiene una complicidad en los mismos procesos de gestión turística que evidencian una frivolidad de pasarela. No se me borra la imagen de un reciente programa de televisión en el que se hablaba de las tradiciones del carnaval cuencano, alrededor de una mesa con copas altas y bajas y con el servicio de una señorita disfrazada de chola cuencana, cuya función era servir canelazos en una fina vajilla francesa.

Desde el campo de mi actual desempeño, esto es la gestión del arte contemporáneo, percibo varias situaciones que deberían ser consideradas en una política de relaciones exteriores en el campo de la creación artística actual. Brevemente paso a expresar dos de ellas que me parecen las más importantes.

### **1. Necesidad de una nueva institucionalidad cultural**

Puedo resultar repetitivo de un problema, pero irremediablemente aparece siempre cuando reflexionamos sobre la gestión pública de la cultura. Me refiero al grave centralismo que lamentablemente sigue marcando las características de una política estatal anacrónica que a inicios de este nuevo siglo, sigue porfiadamente navegando contra la corriente alimentada en su dinámica por la tendencia, en el nuevo Ecuador del siglo XXI, en la conformación de regiones y

gobiernos locales que buscan su propio porvenir histórico marcado por sus culturas locales con propias aspiraciones. La caducidad de este modelo y la pesadez de instituciones nacionales centralizadas, alejadas de la dinámica y realidades de las culturas que no son la capital, y con graves desarticulaciones y desconocimiento de los procesos en la gestión internacional –como botón de muestra basta mencionar el intento de elección a dedo del artista que en representación del país debía participar en la pasada edición de la Bienal de Sao Paulo- causa profundas deformaciones al momento de comunicar la imagen de la cultura contemporánea del país.

Estas estructuras demasiadas pesadas y en consecuencia con graves fisuras que amenazan colapsar sus piramidales arquitecturas de poder, no han podido, desgraciadamente, adaptarse a los tiempos actuales caracterizados por las nuevas prácticas artísticas y culturales, con una incapacidad de responder a las necesidades de la movilidad que caracteriza el nomadismo de los nuevos creadores y sus obras, de las necesidades financieras, de las necesidades de escucha, de proximidad, de solidaridad. Su pesadez impide seguir el ritmo de los artistas contemporáneos que son los verdaderos innovadores y aceleradores de la cultura. Lamentablemente la cultura tiene poco espacio en un Ministerio caracterizado por ser rehén permanente del paro. Creo que seriamente se debería pensar en la gestión autónoma de la cultura creando su propio Ministerio. Estoy seguro que sería uno de los menos conflictivos y en consecuencia con mejores aspiraciones y realizaciones.

Otro problema relacionado de alguna manera con esta vieja institucionalidad, es la falta de ambición cultural en mujeres y hombres políticos que tiene el país. Salvo honrosas excepciones, la cultura no tiene planteamientos serios, rigurosamente concebidos o diseñados en los planes de nuestros representantes, tanto en los gobiernos locales o en los nacionales. Su actuación en la cultura siempre es dispersa, clientelar, errática, sin ningún largo aliento que valga la pena detenernos a observar.

Esperamos que el Ministerio de Relaciones Exteriores, exija a las entidades públicas un trato más equitativo en la gestión cultural, trato que le permita columbrar mejor el horizonte de pluralidad en la representación nacional de la cultura ecuatoriana, conformada por sociedades concretas con propias concepciones y visiones del mundo que las habitan, y muy diferente de las estereotipadas formas que



maneja la tradicional institucionalidad cultural del país. Sería muy interesante que junto con el programa de descentralización emprendido por Cancillería, dote a las oficinas regionales de un departamento cultural que se encargue permanentemente de actualizar y ampliar la visión que ofrece la Cancillería al tratar la cultura del país en sus relaciones internacionales.

## 2. Nuevas prácticas culturales

Una renovada visión cultural del país exige una conciencia plena de sus tendencias contemporáneas hacia las nuevas visiones del tiempo-geopolítico de sus territorios que buscan con afán la fractura definitiva del molde de la centralización y, en consecuencia, la autonomía de sus culturas en un nuevo marco de organización espacial pluridimensional.

En las relaciones internacionales ocurre similar proceso, como así lo advierten los nuevos geógrafos franceses que consideran que “es la observación de las interacciones la que define el área de la actividad humana, y que ya no es el lugar dado el que define la sociedad. Son sin duda las redes transnacionales las que encarnan mejor este más allá de la territorialidad y esta nueva dimensión de un tiempo mundial”<sup>2</sup>

La cultura, con este enfoque, resultado de una práctica en una sociedad multilateral, constituye el eje central para comprender el funcionamiento de las relaciones internacionales y la necesidad de que “aquellos monstruos fríos denominados Estados, que tienden a generalizar, deban acercarse a las sociedades concretas, y a las concepciones y visiones del mundo que hay en cada una de ellas”<sup>3</sup>

Es fundamental, en consecuencia, que la política cultural de la diplomacia ecuatoriana perciba con claridad estos nuevos paisajes en los que tienden a ser visibles la consolidación de diversos conjuntos culturales e identitarios, es decir la consideración de lo plural que predomina más que lo singular en la mentalidad de un hombre del s.XXI, y que debe marcar ejes estructuradores de las relaciones internacionales que a su vez deben considerar como escenario el multilateralismo para su gestión difusora. En este sentido de la gestión, el

---

<sup>2</sup> Weber, R.- Los Nuevos Desafíos de la cooperación cultural europea. Revista de Cultura “Pensar Iberoamérica”. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; pág. 12.

<sup>3</sup> Montobbio, M. La cultura y los nuevos espacios multilaterales.. Revista de Cultura “Pensar Iberoamérica”. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; pág. 3.

trabajo conjunto de la Cancillería con el Ministerio de Educación y Cultura debería encaminarse a construir una política cultural no para direccionar o influir en los contenidos artísticos y culturales, sino para promover las condiciones jurídicas, fiscales y financieras de cooperación.

Una nueva gestión pública de la cultura ecuatoriana, puede tener un excelente referente en las formas emergentes de las prácticas culturales que superan a menudo las pesadas instituciones estatales. Sus características más notorias son: conceder importancia a los espacios de la marginalidad; brindar mayor observación a los procesos/proyectos que a los propios productos concluidos; tener actitud gestora que funciona en red y que supera métodos rígidos y jerárquico-burocráticos; conferir mayor importancia a la cooperación que a los intercambios; tener nuevas lecturas —que las políticas culturales estatales se han visto incapaces de despejar— sobre los procesos culturales de las migraciones, de los conflictos sociales y políticos diarios, de las relaciones con la ecología, y en especial, buscar un nuevo replanteamiento de la acción cultural en interacción dinámica con los derechos humanos y la democracia.

Esperamos que este foro convocado por la Cancillería ecuatoriana sea el inicio de una política innovadora en materia de desarrollo cultural en el marco de las nuevas corrientes de las relaciones internacionales, y constituya el detonante para que el Estado ecuatoriano renueve sus visiones en materia de política cultural, adaptando sus estructuras a las nuevas prácticas culturales que, a comienzos de este siglo, comienzan a marcar las dinámicas de la gestión de los patrimonios culturales de una Nación.

## BIBLIOGRAFÍA

**Calduch Cervera Rafael.** *Cultura y Civilización en la Sociedad Internacional*. Universidad Complutense de Madrid. 2003.

**Montobbio Manuel.** La cultura y los nuevos espacios multilaterales. *Revista de Cultura Pensar Iberoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura.

**Weber, Raymond.** Los nuevos desafíos de la cooperación cultural europea. *Revista de cultura "Pensar Iberoamérica"* Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**Guerrero, Patricio.** *Ética para todos*. León Roldos Aguilera (Coordinador). Editorial Planeta. 2004.

**Comentario a la ponencia:  
La promoción cultural  
del Ecuador**

*Carlos Calderón Chico*  
Revista Podium (UEES)

Es la segunda vez que me encuentro en un escenario de esta naturaleza. En el primero fui participante activo en la elaboración del documento “Construir la nación desde la diversidad cultural. Políticas culturales de Estado 2002 – 2012”, organizado por el Ministerio de Educación y Cultura, la Subsecretaría de Cultura y el Consejo Nacional de Cultura, en el gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano. Fueron parte de esa Comisión Nacional: Juan Valdano, que la presidió, Enrique Ayala Mora, el que les habla, Carlos Calderón Chico, Ariruma Kowii, Claudio Malo González, Raúl Pérez Torres, el embajador Francisco Proaño y José Ron.

Elaboramos un documento de 48 páginas, con sólidas fundamentaciones en torno a la cultura, a su diversidad e interculturalidad, y pensando en un proyecto de mediano plazo, en este caso del 2002 al 2012. Que conozcamos, los gobiernos que vinieron después de Gustavo Noboa, ignoraron por completo este documento. La cultura seguía siendo la pariente pobre de las políticas de Estado. Claro, la cultura no da votos, tampoco comisiones.

El segundo escenario es con la realidad actual, concretamente de hoy 30 de marzo del 2006. Un Ministerio, en este caso el de Relaciones Exteriores, con visión de país, y pensando en que las políticas, cualquiera que sean su especialidad deben ser pensadas en el largo plazo, viene organizando en los últimos meses, el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 PLANEX “cuyo propósito fundamental es, consultar con los principales sectores políticos, económicos y sociales del país, arribar a consensos básicos sobre los principales temas de política exterior a fin de darle a ésta continuidad y sustraerla, en la medida de lo posible, de los avatares de la política interna”, como lo señala el Embajador Javier Ponce Leiva en carta personal al autor de este comentario.

En el contexto de estas notas está la visión de lo que debe ser una política cultural con, por y para el exterior, aplicada por todos los gobiernos, por todos nuestros Cancilleres, cualquiera que sean los contextos y las coyunturas que se vivan. El Ecuador, uno y diverso, no puede cambiar de la noche a la mañana, cualquiera que sea el gobierno de turno, el canciller de turno y la visión política e ideológica de turno.

El mérito del trabajo de la Cancillería en este campo de la cultura, es realmente digno de todo elogio. Se viene pensando últimamente en nuestras relaciones con la Comunidad Europea, con Asia y África, con los Estados Unidos, con la Comunidad Andina de Naciones, hoy sufriendo un golpe mortal con el mal llamado Tratado de Libre Comercio, que de libre solo tiene el nombre. La cultura no figuraba en los inventarios internacionales, salvo los esfuerzos del erudito guayaquileño Jorge Villacrés Moscoso, que nos ha dado un voluminoso libro donde inventaría toda la relación cultural del Ecuador con el mundo, desde la fundación de la República. Allí están fundamentadas nuestras relaciones bilaterales y multilaterales, en la ciencia, en la cultura, en la tecnología, etc., demostrando de esta manera que el Ecuador ha sido parte dinámica en un mundo de constante mutación.

Hoy, la acción de nuestra Cancillería, al encargarle al novelista y antropólogo Luis Zúñiga, la elaboración de un documento, que contenga una visión macro de la realidad cultural del país, merece un comentario especial. No tengo mayores observaciones que hacerle al documento de Luis, lo he leído y releído con mucha tranquilidad, y puedo decir que el debate en torno al concepto de cultura es inacabable; los conceptos que él aquí propone en su documento, son pertinentes a la realidad ecuatoriana. Estoy de acuerdo que en la página 4 en el tercer párrafo debe cuestionarse ese trasnochado concepto de cultura ecuatoriana que nos liga con fiestas patronales, cantonales, parroquiales, y que no son otra cosa que esa visión de marketing “deformado y desintegrado acerca de lo que equivocadamente se ha dado en llamar cultura nacional”. Todos los aquí presentes recordamos que hasta hace algunas décadas atrás DITURIS (Dirección Nacional de Turismo) mostraba al mundo un Ecuador con tortugas galápagos, un nevado que era el Cotopaxi o el Chimborazo y una india del oriente con tetas al aire y ese era todo el Ecuador. Hace pocos años un canal de televisión mostró en una encuesta que ciudadanos europeos al preguntársele

sobre el Ecuador, dijeron que estaba en África o en Centroamérica.

¿Hay aquí algún concepto de identidad nacional en esta visión equivocada de nuestro país? ¿Es esta la diversidad cultural o la manipulación de imágenes retenidas en el tiempo?

Esa diversidad de nuestra cultura y esa interculturalidad, nos remiten a términos relativos, somos un pueblo ancho, lamentablemente ajeno para decirlo en palabras de Ciro Alegría, el gran novelista peruano. Mostrarnos al mundo, a Europa, a América y a los demás continentes, tienen que hacerlo con una fortaleza moral y cultural que sólo lo pueden realizar aquellos diplomáticos cargados de patriotismo, con visión de país y con una sólida fundamentación cultural. Esto último debe ser una especie de mandamiento de todos aquellos que integran los distintos eslabones de la política exterior, de nuestra Cancillería.

Recuerdo haber vivido a través de dos embajadores la relación Ecuador – América. El Dr. Miguel Roca Osorio, embajador en Perú y México, organizaba caravanas culturales hacia el país destino de su representación. Poetas, pintores, historiadores, etc. eran parte de una caravana cultural que buscaba demostrarle a ese país nuestra inmensa y rica variedad cultural. Fui parte durante la permanencia de ese gran diplomático, Horacio Sevilla Borja, cuando fue embajador en el Perú. Nos invitó a un grupo de investigadores de historia ecuatoriana, recuerdo que estaban Santiago Castillo Illingworth, Francisco Huerta Montalvo y otros. Fueron varios días de intensa actividad académica y cultural, que la prensa peruana dio gran cobertura. El Ecuador estaba mostrando parte de su diversidad cultural. No toda, insisto, parte de ella.

Estos ejemplos mencionados deben multiplicarse como lo señala Luis Zúñiga a toda esa esfera de la diversidad intercultural, porque esa rica diversidad es la que puede mostrarnos con todas nuestras grandezas al mundo.

El diplomático que lleve adelante estas expresiones culturales debe estar dotado, como lo he insinuado en líneas anteriores, de una sólida formación cultural. Doy ejemplos. Me encontraba en el año 78, en Caracas, y la actividad cultural de nuestro agregado cultural, del gran poeta y recordado Rubén Astudillo, era imparable. Nuestro país siempre estaba en las grandes páginas de los diarios caraqueños. Se me dirá que era una actividad literaria por completo, no lo voy a negar. Simplemente lo estoy citando como ejemplo.

Tratamos de buscar es que nuestros diplomáticos en el extranjero muestren al Ecuador total y profundo, que las caravanas culturales que organicen sean las más ricas y diversas, que los personajes que se invite del país al exterior, tengan una grandeza humana y espiritual. Que el Ecuador se vea representado en su complejidad y diversidad geográfica. Que nuestras embajadas constantemente publiquen pequeños libros donde se exhiba un país complejo, diverso o sea multicultural. Y que como dice Luis Zúñiga, debemos estar presentes en las grandes ferias internacionales de libro que se organicen en cada país, en los congresos científicos, tecnológicos, de ciencias sociales, históricos y que allí esté nuestro país. Que en los principales diarios del mundo, en los suplementos dominicales, el Ecuador aparezca con lo mejor de su tradición cultural. Que no se alegue que las embajadas no tienen fondo para este tipo de actividades, porque de nada sirve entonces este esfuerzo de la Cancillería para una política cultural exterior de largo plazo.

Quiero terminar señalando y en eso concuerdo totalmente con Zúñiga, que nuestras embajadas deben dar un tratamiento especial a nuestros emigrantes, que una vez establecidos en estos países: Estados Unidos, Italia, Francia, se refugien en el alcohol y la música nacional, que no son otras cosas que formas de escape cotidiano, desvinculaciones de su historia y país de origen. A esas comunidades de ecuatorianos debemos darle una información privilegiada, recuperarles la autoestima, la valoración de ecuatorianos, para que no tengan algún día que arrepentirse de este país.

Que estas reflexiones de Luis Zúñiga y de la Cancillería ecuatoriana que lleva adelante este proyecto de país, puedan tener una verdadera multiplicación en cada país donde se lo lleve adelante, y en cada funcionario del Servicio Exterior que tenga que aplicarlo.

## **La protección de los bienes materiales**

*Francisco Valdez*  
IRD de Francia

### **Noción de Patrimonio Cultural ¿porqué protegerlo?**

- Patrimonio cultural es un legado que llega, a través del tiempo, como el resultado del quehacer social del hombre que en su afán por alcanzar su realización, se esfuerza por construir su historia. En la noción de patrimonio entra necesariamente todo aquello que en la cultura es tangible e intangible.

- En el patrimonio cultural está enraizada nuestra identidad, la semilla de nuestro destino histórico. Es fuente de valoración y respeto a sí mismo. Es la parte de la historia que lleva al desarrollo armónico mediante la conservación de la diversidad cultural dentro del país. Mecanismo de identificación y de expresión cultural, fuente de información sobre lo que somos.

### **Maneras de protegerlo**

- Identificación, registro, estudio, difusión, conservación, restauración de bienes.
- Elaboración de normas legales, leyes y reglamentos encaminados a proteger y preservar los bienes físicos e inmateriales.
- Inventariar y mantener actualizado el registro de los bienes patrimoniales.
- Regular el comercio de bienes culturales.

### **Ley de Patrimonio Cultural - VII 1979**

Que es deber del Estado conservar el patrimonio cultural de un pueblo, como basamento de su nacionalidad, constituido por los valores del pensamiento humano manifestado a través de la ciencia, la técnica, de la artesanía y del arte; de sus expresiones lingüísticas, literarias y musicales en concordancia con su tradición, forma de vida y costumbres ancestrales hasta el presente...



Que es preciso precautelar el legado cultural de nuestros antepasados y las creaciones notables del arte contemporáneo, impidiendo que salgan al exterior en forma ilegal, menoscabando el patrimonio cultural de la nación.

## **Ley Patrimonio Cultural**

### **Art. 4. - El Instituto de Patrimonio Cultural, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:**

- a) Investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural en el Ecuador; así como regular de acuerdo a la Ley todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en el país;
- b) Elaborar el Inventario de todos los bienes que constituyen este Patrimonio ya sean propiedad pública o privada;
- c) Efectuar investigaciones antropológicas y regular de acuerdo a la Ley estas actividades en el país;
- d) Velar por el correcto cumplimiento de la presente Ley; y,
- e) Las demás que le asigne la presente Ley y Reglamento.

### **Art. 7. - Declárense bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado los comprendidos en las siguientes categorías:**

- a) Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material perteneciente a la época prehispánica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna relacionados con las mismas épocas.
- b) Los templos, conventos, capillas y otros edificios que hubieren sido construidos durante la colonia; las pinturas, esculturas, tallas, objetos de orfebrería, cerámica, etc., pertenecientes a la misma época;
- c) Los manuscritos antiguos e incunables, ediciones raras de libros, mapas y otros documentos importantes;
- d) Los objetos y documentos que pertenecieron o se relacionan con los precursores y próceres de la independencia nacional o de los personajes de singular relevancia en la historia ecuatoriana;

- e) Las monedas, billetes, señas, medallas y todos los demás objetos realizados dentro o fuera del país y en cualquier época de su historia, que sean de interés numismático nacional;
- f) Los sellos, estampillas y todos los demás objetos de interés filatélico nacional, hayan sido producidos en el país o fuera de él y en cualquier época;
- g) Los objetos etnográficos que tengan valor científico, histórico o artístico, pertenecientes al patrimonio etnográfico.
- h) Los objetos o bienes culturales producidos por artistas contemporáneos laureados, serán considerados bienes pertenecientes al patrimonio cultural de la nación a partir del momento de su defunción y en vida, los que han sido objetos de premiación nacional; así como los que tengan treinta años o más de haber sido ejecutados;
- i) Las obras de la naturaleza, cuyas características o valores hayan sido resaltados por la intervención del hombre o que tengan interés científico para el estudio de la flora, fauna y la paleontología;
- j) En general, todo objeto o producción que no conste en los literales anteriores y que sean producto del patrimonio cultural de la nación tanto del pasado como del presente y que por su mérito artístico, científico o histórico que hayan sido declarados bienes pertenecientes al patrimonio cultural por el instituto sea que se encuentren en poder del Estado, de las instituciones religiosas o pertenezcan a sociedades o personas particulares.

Cuando se trate de bienes inmuebles se considerará que pertenece al patrimonio cultural de la nación el bien mismo, su entorno ambiental y paisajístico necesario para proporcionarle una visibilidad adecuada; debiendo conservar las condiciones de ambientación e integridad en que fueron construidos. Corresponde al instituto de patrimonio cultural delimitar esta área de influencia.

### **Convención UNESCO XI 1970**

Estados firmantes se comprometen a impedir y combatir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales (Objetos sacados ilícitamente y sobretodo de origen robado).

Para ello se definen lo que son los bienes culturales. Se alienta la elaboración de leyes nacionales para la protección del patrimonio cultural. Elaborar un inventario nacional de bienes culturales. Crear instituciones científicas y técnicas para garantizar la conservación y valorización de los bienes. Controlar excavaciones arqueológicas, protegiendo la zonas arqueológicas. Dictar normas para el buen manejo de las colecciones culturales. Educar para lograr el respeto del patrimonio. Difundir el patrimonio y publicitar los casos de desaparición de bienes culturales.

### **Convención Protección Internacional Patrimonio Mundial, Cultural y Natural UNESCO XI 1972**

Se definen las categorías de patrimonio cultural: Monumentos, obras arquitectónicas, escultura, pintura monumental, bienes arqueológicos, inscripciones, cavernas de valor universal, desde el punto de vista de la historia, etnología, del arte o de la ciencia. Categoría de los bienes naturales de valor universal.

Se nombra Comité Intergubernamental de Protección del PMCyN. (15-21- miembros)

Por protección se entiende el establecimiento de un sistema de cooperación y asistencia internacional para secundar a los estados en sus esfuerzos para conservar e identificar el patrimonio.

### **Convenio de UNIDROIT VI 1995**

Restitución internacional de bienes culturales robados o exportados ilícitamente. Facilitar la restitución de bienes culturales.

El reclamo (demanda ante tribunales competentes) debe hacerse en un plazo de tres años desde que se tiene conocimiento del lugar donde está el objeto y la identidad del autor. Dentro de 50 años de producido el robo.

El poseedor de un bien cultural robado tiene derecho a una indemnización al momento de devolver el bien, siempre que pueda demostrar su buena fe cuando lo adquirió.

### **Decisión 588 Consejo Andino de Ministros Relaciones Exteriores Protección y recuperación de bienes de Patrimonio Cultural en la Comunidad Andina VII 2004**

- Objetivo: promover políticas, mecanismos y disposiciones legales comunes para proteger el patrimonio cultural.

- Diseñar y ejecutar acciones conjuntas para impedir la extracción ilícita de bienes patrimoniales entre los países miembros y hacia terceros países.
- Da definiciones y establece el ámbito de su aplicación.
- Establece el procedimiento de recuperación y devolución de bienes Culturales.

### **La Práctica en el Ecuador:**

- La realidad nacional refleja un desconocimiento de la importancia del patrimonio cultural. Las autoridades nacionales y seccionales hacen alarde de un *que-mi-importismo* generalizado que repercute en la destrucción cotidiana de bienes patrimoniales. Ley Descentralización se ha vuelto en un mecanismo lisiado. Sólo hay conveniencia.
- Falta de consistencia en leyes y trabas constantes en el procedimiento jurídico hacen que la práctica sea contraria al espíritu de la ley. Se llega hablar de anticonstitucionalidad .
- Visión generalizada: los objetos de patrimonio cultural son una fuente de ingresos económicos para sectores particulares y/o públicos. *Huacas* o tesoros de libre comercio.

### **Investigación: ni Academia, ni Ciencia**

Art. 28. - Ninguna persona o entidad pública o privada puede realizar en el Ecuador trabajos de excavación arqueológica o paleontológica, sin autorización escrita del Instituto de Patrimonio Cultural. Las autoridades militares, de policía o aduanas harán respetar las disposiciones que se dicten en relación a estos trabajos.

La excavación clandestina (huaquería) es generalizada. Cuando se llega aplicar la ley se efectúan estudios de impacto ambiental, que en la práctica no contribuyen ni al conocimiento, ni a la protección de los bienes patrimoniales. El caso de la arqueología amazónica: 15 años de recursos millonarios y aún no hay siquiera una síntesis general de la realidad prehispánica de la región oriental.

Universidades no tienen una política (fondos) de estudio o preservación del patrimonio cultural.

## Urbanización en la costa Destrucción y saqueo de tolas



Empresas constructoras sin estudios de impacto ambiental

## Huaquería en Alacao



## Protección Internacional del Patrimonio Cultural Ecuatoriano: Realidades y limitaciones.

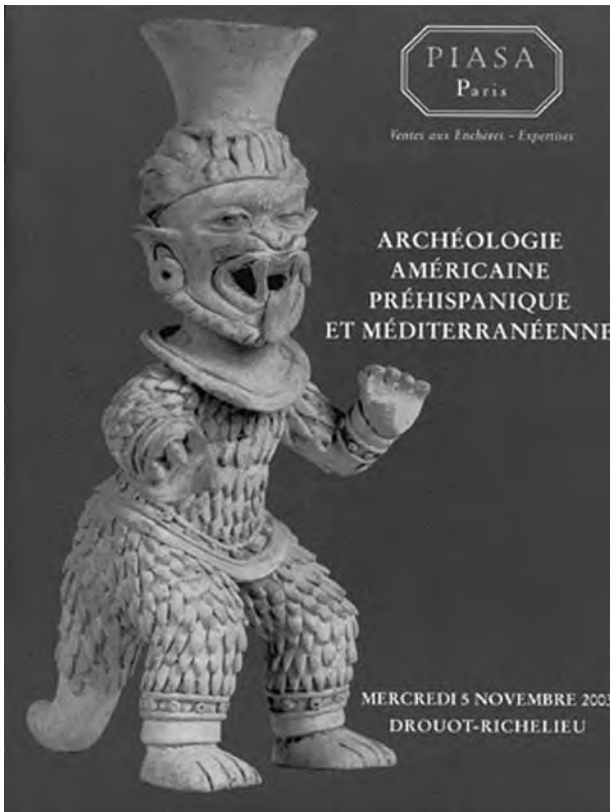
- La práctica demuestra que las convenciones de la UNESCO no llegan a aplicarse porque no todos los países los han firmado.
- El reclamo siempre se hace ante los tribunales locales, donde hay que demostrar el acto ilícito, para reclamar la devolución de los bienes.

### **Distinción entre objetos culturales inventariados y no inventariados por el INPC**

Por lo general, los bienes patrimoniales son considerados como *obras de arte universal*, cuya comercialización es legal en la mayor parte de los países occidentales.

Instituciones prestigiosas no siempre se preocupan del origen de los objetos. Su prestigio *blanquea* y *garantiza* la proveniencia aparentemente legal de los objetos que se comercializan.

### **Las piezas de culturas mundialmente reconocidas atraen la atención de los coleccionistas**



El sistema se nutre del prestigio real (científico – estético) de cierta gama de objetos y en base a esto crea nuevas tendencias que le dan vida a un mercado muy dinámico.



Objetos exportados ilegalmente a Francia

En el extranjero, la recuperación de bienes patrimoniales es ante todo un problema jurídico. Como es natural, las leyes de cada estado protegen, en primer término, los intereses nacionales; presumiendo su legitimidad, hasta que se demuestre lo contrario por vía judicial. Cuando esto se logra, pueden intervenir los acuerdos internacionales y hacer efectiva una repatriación de los bienes en disputa.

**En la práctica, el proceso legal es una batalla jurídica del débil (en tierra ajena) contra el fuerte (protegido por la ley)**

Los estados tercer mundistas se ven enfrentados al sistema de libre mercado de objetos de lujo destinados a una élite económicamente poderosa.

A pesar de la legislación internacional, la batalla judicial no está ganada de antemano. La legislación ecuatoriana no surte efectos en el extranjero.

*El Ecuador debe demostrar que es el legítimo dueño de los bienes:* leyes de 1945 y 1960 solo prohíben la exportación de los objetos. *Ley de 1979 el estado se declara dueño de los objetos de su Patrimonio Cultural.* Pero para probarlo, el estado debe presentar un inventario detallado donde consten los objetos en cuestión.

Hay que demostrar que los objetos salieron ilícitamente después de 1945, pero esto es muy difícil de probar ya que el estado no dispone de evidencias reales de la exportación efectiva.

Las convenciones internacionales no siempre son firmadas o ratificadas por los países donde se dan los juicios.

**En el litigio, hay que diferenciar Objetos detenidos en la aduana de los que se encuentran ya al interior del país.**

En las aduanas hay que justificar la procedencia legítima de los objetos. Pero la mayoría de los objetos no pasan por las aduanas regulares. Muchos son introducidos por exportadores registrados con declaraciones falsas como si fueran artesanías modernas, réplicas registradas o piezas comunes de folklore popular.

**El proceso es largo y oneroso**

- El trámite judicial es siempre engorroso, con un procedimiento lento y costoso.
- La hora de abogado no baja de 250 a 350 euros
- Los honorarios de un perito reconocido en los tribunales varían entre 8 000 y 10 000 euros.
- A menudo hay el riesgo de tener que pagar daños y perjuicios al demandado.

**Grandes empresas mueven la opinión pública**

La demanda del mercado lleva a que se movilen intereses vestidos de un tinte de *cultura universal* que está más allá de los *intereses nacionalistas*.

**Ecuador reclama judicialmente la devolución de bienes patrimoniales exportados ilegalmente.**

- Actualmente hay casos en Europa (Francia, Italia y Hungría) y en Estados Unidos (Los Angeles y San Francisco).
- Las Embajadas inician el proceso judicial con abogados y peritos locales.
- La Cancillería solicita al INPC asesoría jurídica y fondos para los costos judiciales.



## Un caso exitoso: Ecuador contra Giuseppe Danuso Salomone



Restitución de 9 263 objetos patrimoniales en 1984.  
Lucha jurídica de 8 años de costos y perseverancia.

### Conclusión

- Impedir que los objetos salgan del país.
- Cortar las redes de tráfico ilícito de bienes culturales.
- Coordinar con los gobiernos seccionales acciones de concientización y protección real del patrimonio cultural.
- Reforzar el INPC para convertirlo en un verdadero ente técnico-jurídico. Especializado en la protección legal y en la difusión efectiva de las medidas encaminadas a impedir el saqueo y tráfico de bienes culturales.
- Actualizar y aplicar las leyes vigentes para una penalización efectiva de los delitos contra el patrimonio.

**Comentario a la ponencia:  
La protección del  
Patrimonio Nacional**

*Carmen Rosa Ponce Leiva*  
ex-Directora del INPC

Toda propuesta que trate sobre la protección y gestión del patrimonio cultural, deberá necesariamente tomar en cuenta aquellos acuerdos y convenciones nacionales e internacionales, establecidos hasta la fecha y que tengan vigencia en el campo de la preservación patrimonial. En su exposición Andrés Abad nos ha citado varios.

De acuerdo a la UNESCO, se entiende por patrimonio “a la apropiación y gestión de las manifestaciones materiales e inmateriales heredadas del pasado incluyendo los valores espirituales, estéticos, tecnológicos, simbólicos y toda forma de creatividad, que los diferentes grupos humanos y comunidades han aportado a la historia de la humanidad”(UNESCO, 2003:11)

Por su parte, para el Estado ecuatoriano, la Ley de Patrimonio Cultural vigente, en el artículo No.7, referente a patrimonio material señala: “declárense bienes pertenecientes al patrimonio cultural del Estado los comprendidos en las siguientes categorías:

- a) los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material pertenecientes a la época prehispánica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con las mismas épocas;
- b) los templos, conventos, capillas y otros edificios que hubieren sido construidos durante la Colonia, las pinturas, esculturas, tallas; objetos de orfebrería, cerámica, etc, pertenecientes a la misma época;
- c) los manuscritos antiguos e incunables, ediciones raras de libros, mapas y otros documentos importantes;
- d) los objetos y documentos que pertenecieron o se relacionan

- con los precursores y próceres de la Independencia nacional o de los personajes de singular relevancia en la historia ecuatoriana;
- e) las monedas, billetes, señas, medallas y todos los demás objetos realizados dentro o fuera del país y en cualquier época de su historia que sean de interés numismático nacional;
- f) los sellos, estampillas y todos los demás objetos de interés filatélico nacional, que hayan sido producidos en el país o fuera de él y en cualquier época;
- g) los objetos etnográficos que tengan valor científico, histórico o artístico, pertenecientes al patrimonio etnográfico;
- h) los objetos o bienes culturales producidos por artistas contemporáneos laureados serán considerados bienes pertenecientes al patrimonio cultural de la nación a partir del momento de su defunción y en vida, los que han sido objeto de premiación nacional; así como los que tengan 30 años o más de haber sido ejecutado;
- i) las obras de la naturaleza, cuyas características o valores hayan sido resaltados por la intervención del hombre o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna y la paleontología;
- j) en general, todo objeto y producción que no conste en los literales anteriores y que sean producto del patrimonio cultural de la nación tanto del pasado como del presente y que por su mérito artístico, científico o histórico, que hayan sido declarados bienes pertenecientes al patrimonio cultural por el Instituto de Patrimonio Cultural, sea que se encuentren en poder del Estado, de las instituciones religiosas o pertenezcan a sociedades o personas particulares” (Ley de Patrimonio Cultural, R.Of. No. 865. 2.07.79: Art. 7)

Relativo al patrimonio inmaterial la misma ley en su artículo 31 señala:

En la medida en que la permanencia y continuidad de algunos grupos étnicos de cultura indígena en el Ecuador, representan un testimonio viviente de la pluralidad de las culturas vernáculas, el INPC, por sí mismo o a través de otros organismos, adoptará las medidas conducentes a la conservación de sus costumbres, lenguaje, manifestaciones culturales, artesanales, técnicas, artísticas, musicales, religiosas, rituales o comunitarias que los mismos indígenas hayan reconocido como recurrentes y válidas para su identificación y expresión cultural.

Esta conservación no debe ir en desmedro de la propia evolución cultural, mejoramiento e integración social y económica de los indígenas”.

Cabe señalar que estas definiciones parten de un concepto de patrimonio visto como una construcción cultural permanente y, por ende, sujeta a cambios, en función de las circunstancias históricas y sociales a las que se ve expuesto.

En este sentido, una gestión integral del patrimonio debe tender a desarrollar acciones orientadas a lograr una óptima conservación de los bienes patrimoniales, pero también a encontrar el uso más adecuado de los mismos, sin menoscabo de su valoración social. Es deseable que el corazón del Ecuador sea su patrimonio cultural.

Por lo general, la gestión patrimonial está vinculada a una visión temporal del bien, en tanto, sin tiempo histórico, no existe una conciencia patrimonial que lo identifique como tal.

Esto nos lleva a otra consideración importante y es que un bien patrimonial sólo puede ser asumido como tal, en la medida en que la sociedad o la comunidad del entorno se apropie de él y a su vez, lo utilice como un referente de identidad. Sin embargo, esta condición no siempre está presente en la declaratoria de un bien patrimonial.

Con estas consideraciones, una propuesta de Protección del Patrimonio Nacional que se inserte en el PLANEX 2006/2020, tiene que proyectarse con una visión amplia que entienda al patrimonio desde esta óptica y desarrolle acciones que tiendan a perdurar en el tiempo más allá de las circunstancias coyunturales.

La protección del patrimonio cultural manejado como política de Estado a nivel internacional, tiene que ver, primeramente, con la necesidad de crear una conciencia colectiva al interior del país, que sustente la importancia de la preservación patrimonial como base de una identidad nacional que se fundamente en el respeto a la diversidad y, a partir del cumplimiento de esta premisa, lograr trascender las fronteras y llevar este mensaje hacia otras colectividades, de manera tal, que la acción de preservación patrimonial se convierta en una responsabilidad compartida con la comunidad internacional.

En un contexto en el que la integración mundial a través de la globalización se ha convertido en un hecho, es importante señalar que si observamos la evolución de las culturas y las diferentes formas de manifestarse que éstas tienen a lo largo del tiempo, encontramos que, en algunos casos, existen evidentes coincidencias en la manera

en que estas manifestaciones se expresan, sin menoscabo de las múltiples especificidades que las diferencian.

De ahí que, una consideración integral sobre el patrimonio cultural a nivel internacional tiene que incorporar una visión de respeto hacia las diferencias, desde una plataforma que sustente la convivencia armónica entre las culturas y en la que prevalezca el interés común sobre el particular.

En el contexto nacional, es necesario partir de una concertación mínima entre las instituciones competentes en el área cultural, en términos de definir las acciones prioritarias a seguir en relación a la preservación del patrimonio en el ámbito internacional. Cabe resaltar que el país ya cuenta con una Ley de Patrimonio muy clara en términos del resguardo del bien patrimonial. Sin embargo, además de la existencia en el ámbito formal de un sistema regulador, se requiere de una voluntad política para su cumplimiento y, sobre todo, es necesario delinear acciones concretas a seguir en circunstancias específicas.

Por ejemplo, en aquellos casos en los cuales bienes patrimoniales del país, previa identificación, hayan sido localizados en el exterior, la primera acción a cumplir es evaluar en función del mejor interés nacional y del valor patrimonial que esos bienes tengan en términos de su condición de piezas únicas o no, la conveniencia real de su repatriación, sin que eso signifique, de ninguna manera, renunciar a los derechos que nos asisten como país a tomar las acciones legales pertinentes y a aplicar las sanciones estipuladas en la Ley de Patrimonio, según constan en el artículo 23 de la Ley y en el artículo 79 de su correspondiente Reglamento.

Esto no significa, de ninguna manera renunciar a nuestro derecho como país a reclamar la propiedad sobre esos bienes, pero no siempre las acciones de preservación patrimonial en el exterior deberían propender a mantener nuestro patrimonio, de manera imperativa, dentro de nuestras fronteras pues, ocasionalmente puede resultar más efectivo que ese bien, siempre bajo el control de nuestras instituciones y al amparo de las regulaciones nacionales e internacionales existentes, cumpla mejor el rol de difundir nuestra cultura en el exterior, a través de convenios específicos de carácter bilateral o multinacional.

Estos convenios deben ser el resultado del cumplimiento de un marco interinstitucional que fundamente el desarrollo de una política exterior de carácter permanente, que fomente la investigación, la

difusión y la valoración de nuestro patrimonio en el ámbito internacional, con miras a fortalecer una identidad cultural que se apropie y desarrolle un sentido de pertenencia sobre el bien patrimonial, que vaya más allá de las fronteras nacionales.

Tomando en consideración que la preservación del patrimonio cultural involucra necesariamente también a todas aquellas manifestaciones culturales de carácter inmaterial, tales como: la música, la religiosidad, la tradición culinaria y artesanal, etc., es importantísimo que un plan de política de preservación del patrimonio cultural a nivel internacional, contemple entre sus acciones prioritarias desarrollar las condiciones para permitir que la población ecuatoriana asentada en territorios extranjeros, tenga las posibilidades reales de recrear esos valores culturales en función de lograr el fortalecimiento de sus identidades individuales y colectivas.

Esto se vuelve de fundamental importancia, si consideramos que el Ecuador está viviendo desde hace varios años un proceso acelerado de emigración que, como resultado, ha provocado al interior de nuestro país el resquebrajamiento de la estructura familiar y social y, sobre todo, un profundo desarraigo acompañado de procesos de deculturación y de aculturación evidentes.

En este aspecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una responsabilidad histórica en el proceso de fortalecimiento y de revalorización del patrimonio cultural inmaterial de nuestro país, en tanto constituye la instancia institucional más cercana a las comunidades de emigrantes en el extranjero. Por supuesto, cualquier actuación en este sentido tiene necesariamente que ser el resultado de múltiples voluntades y de acuerdos con varios sectores de la sociedad civil, de la academia y del mismo gobierno, en tanto sólo a través de iniciativas concertadas y de apoyos específicos, se podrá lograr desarrollar acciones concretas que impacten positivamente en la preservación de nuestro patrimonio cultural inmaterial.

Ahora bien, no hay gestión o iniciativa institucional que no esté atravesada por las voluntades individuales de quienes hacemos las instituciones. Por lo tanto, si queremos lograr nuestro objetivo de definir una política eficaz de protección de nuestro patrimonio cultural, es claro que la consecución de estas metas requiere necesariamente de un compromiso a nivel personal de todos aquellos que sentimos la necesidad de lograr un cambio y de aportar a la construcción de un Ecuador más creíble, más real, de un país con

lineamientos claros, que pueda posicionarse con una personalidad propia, tanto en el ámbito nacional como internacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

**Ballar Hernández, Joseph y Juan y Tresserras, Jordi:** *Gestión del patrimonio cultural*. Barcelona, España, 2003

**UNESCO:** *Descubre tu patrimonio. Preservemos nuestro futuro. Planes de manejo, un instrumento de gestión y participación*. Lima, Perú, 2003

**Instituto Nacional de Patrimonio Cultural:** *Legislación Nacional y Textos Internacionales sobre la Protección del Patrimonio Cultural*. Quito, Ecuador, 1999.

## La protección de los bienes inmateriales y la diversidad cultural

*Andrés Abad*

Museo del Banco Central del Ecuador - Cuenca

### **Patrimonios, políticas culturales, diálogos.**

Se dice que el patrimonio inmaterial o intangible se comunica con el ser humano por su capacidad de tangibilizarse, y a la inversa, el patrimonio tangible se comunica por la posibilidad concreta de su intangibilidad. Si tomamos por ejemplo una pieza arqueológica, su valorización radica en transmitir el aspecto simbólico de su materialidad, es decir, para qué fue usada, quién la creó, en qué periodo de la historia apareció, quiénes la usaron, en qué contexto social se inserta; en fin, qué iconografía contiene y qué significa aquélla.

Por otra parte, si tomamos un rasgo cultural del patrimonio inmaterial, como por ejemplo una tradición culinaria, sólo se comunicará eficazmente cuando ésta se la prepare y deguste, efectivamente; aquél es el instante eficaz de comunicación. Por tanto, el patrimonio tangible y el intangible mantienen relación estrecha y diálogo, uno no existe sin el otro, se nutren recíprocamente, se complementan.

Este es el primer aspecto de reflexión, pues comúnmente se percibe que estas dos manifestaciones de la cultura son excluyentes; sin embargo, no lo son y tampoco lo es la naturaleza entendida como patrimonio aislado de lo cultural, no sólo porque la disociación cultura/natura es artificial, pues la primera responde a un proceso de adaptación permanente al ambiente, y de búsqueda de respuestas, conforme explican las teorías de la ecología cultural, desarrolladas in extenso en el trabajo de Julian Steward (1955), sin llegar, claro, a incorporar radicalmente la idea de un “determinismo ambiental” que ejerce una influencia unidireccional en la cultura (cfr. Barnard 2000).

El patrimonio natural existe en dicha taxonomía toda vez que desde lo cultural se valora lo natural, por tanto, todo patrimonio natural sería en esencia también cultural. ¿No está detrás el ser humano



cuando éste se extasía frente a un elemento que considera en la naturaleza como excepcional? El patrimonio natural incluye, sin duda, un referente de análisis desde lo cultural, aquél existe en la medida de un proceso de categorización con referentes de interpretación que no pueden partir sino de la reflexión desde una determinada teoría y/o política cultural.

Para validar el aserto, basta con revisar la definición de patrimonio natural dado en la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (UNESCO, 1972), que dice, por ejemplo, en lo referente a: “Lugares o zonas naturales estrictamente delimitadas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural” (el subrayado es nuestro). Es indudable que el concepto “valor universal” parte de una consideración eminentemente cultural, no se diga “punto de vista” o “belleza natural” (¿quién mira?).

Más aún, abona a la reflexión inicial que manifiesta la estrecha relación existente entre el patrimonio natural y cultural, que puede considerarse de carácter sistémico -si se quiere incorporar una asección no reduccionista-, vale decir, conjuntos de partes diversas que constituyen un todo organizado, entendido este todo como algo más que la simple sumatoria de sus partes. Las dos manifestaciones del patrimonio constituyen en sí, una unidad, que opera a partir de sus interacciones. El patrimonio inmaterial impregna casi todas las facetas de la vida de un ser humano, y por tanto, su huella se deja ver en una infinidad de productos visibles del patrimonio cultural material: objetos históricos, piezas arqueológicas, arte o etnografía, en los monumentos y sitios de relevancia histórica, en los paisajes y formaciones naturales. El patrimonio intangible es como un élan que inunda todo, dando vida y movimiento a las cosas colectivamente creadas por los pueblos: es el alma de los signos.

Esto abre una puerta en la formulación de un pensamiento que asume una transdisciplinariedad; en este caso, aplicado al estudio de lo patrimonial-cultural, pues desafortunadamente, como dice Edgar Morin, “la revolución de las reestructuraciones multidisciplinares dista de estar generalizada y, en numerosos sectores, todavía no ha comenzado, en particular en lo que concierne al ser humano. Éste es víctima de la gran disyunción naturaleza/cultura, animalidad/humanidad, en perpetua lucha entre su naturaleza de ser vivien-

te, estudiada en biología, y su naturaleza psíquica y social, estudiada en las ciencias humanas” (Morin 2000). Lo propio puede aplicarse a la relación entre el patrimonio cultural material e inmaterial, cuya base de interacción se sustenta en una política cultural.

Las políticas culturales se constituyen en instrumentos de organización para ciertas intervenciones realizadas por el Estado o por un conjunto organizado de estados, incluso instituciones civiles, privadas o de otra índole, cuyo objetivo medular radica en “satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas”. Dentro de esta definición se incluye las iniciativas que impliquen la preservación, la difusión del patrimonio cultural con el consecuente aparataje normativo burocrático, tales como los reglamentos y leyes que establecen la relación entre el Estado y los agentes, estos últimos entendidos como sujetos y objetos culturales (cfr. Coelho 2000).

Del mismo modo, el establecimiento de relaciones normativas entre los estados y la adopción de cartas, recomendaciones, manifiestos, declaraciones, convenciones, así como de otros instrumentos jurídicos internacionales, permiten dicha instrumentalización. No obstante, existen formas de intervención directa en el proceso cultural a través de una “acción cultural”, y la política cultural se matiza en la medida en que propone estas iniciativas, así como en la correcta comprensión de sus contenidos y significados en diversos contextos en los que se ponen en valor. Por lo dicho, una política cultural es “el conjunto de intervenciones de los diversos agentes en el campo cultural con el objeto de obtener un consenso de apoyo para mantener un cierto tipo de orden político y social o para emprender una transformación social” (cfr. *Ibídem*).

Lo medular: se puede determinar una clasificación, que de por sí ya es una política cultural de inmediata aplicación –pues legitima el emprendimiento de una transformación social, por mínima que parezca-, sobre la naturaleza y tipología de las diferentes manifestaciones del patrimonio, existiendo siempre en relación entre ellos y en concordancia con las políticas de la UNESCO, como se detalla a continuación (cfr. <http://www.unesco.org>). Cada una de estas unidades responde a un proceso clasificatorio convencional y compartido, es decir, a una manera de ver las manifestaciones del patrimonio cultural general.

## **Tipos de Patrimonio Cultural**

### **Natural:**

- Reservas de la biosfera
- Monumentos naturales
- Reservas nacionales
- Parques nacionales

### **Cultural Tangible Mueble:**

- Manuscritos
- Documentos
- Artefactos históricos
- Colecciones científicas naturales
- Grabaciones
- Películas
- Fotografías
- Obras de arte y artesanías

### **Cultural Tangible Inmueble:**

- Monumentos o sitios arqueológicos
- Monumentos históricos
- Conjuntos arquitectónicos
- Colecciones Científicas
- Zonas típicas
- Monumentos públicos
- Monumentos artísticos
- Paisajes culturales
- Centros industriales y obras de ingeniería

### **Patrimonio Intangible:**

- Lenguaje
- Costumbres, ritos y creencias
- Fiestas
- Religiones
- Medicina tradicional
- Artes escénicas
- Leyendas y mitos
- Música
- Tradiciones culinarias

La valorización de lo patrimonial, entendida también en el marco de una política cultural, no escapa a la legitimación de dicha política. Para Texeira Coelho hay cuatro paradigmas básicos de legitimación de políticas culturales, y en este caso, estos son apropiados en la construcción final de esta reflexión teórica sobre los patrimonios.

Estos cuatro paradigmas pueden manifestarse de manera íntimamente articulada entre ellos. El primero, responde a una “lógica del bienestar social” que corrige la dinámica social para un complemento del ser humano; el segundo, de carácter intervencionista, justifica la “búsqueda de sentido” a la dinámica social, como por ejemplo, la identidad; el tercero expresa un “marco ideológico” para objetivos nacionales; y el tercero se basa en la necesidad de una “práctica comunicativa entre el Estado y la ciudadanía” (Coelho 2000).

### **Patrimonialidad de lo inmaterial, inmaterialidad de lo patrimonial**

La idea de valorizar lo patrimonial, tal como entendemos actualmente en Occidente nació relacionada con el patrimonio cultural material, en los momentos en que se desencadena la Revolución Francesa, a través de un enfrentamiento nada pacífico entre las llamadas prácticas progresistas e individualistas de la época contra la herencia común del antiguo régimen. Así el 2 de noviembre de 1789 los bienes de la iglesia son puestos en recaudo por parte de la Asamblea Nacional Francesa evitando hacer tabla rasa del viejo orden; sin embargo, no estaba exento los sentimientos encontrados entre quienes identificaban a los monumentos como el símbolo de un régimen rechazado y al mismo tiempo como testimonio de la creatividad de los ancestros. El discurso de Jean-Baptiste Mathieu, en la Convención del 18 de septiembre de 1793, decía en una parte: “Es digno de la sabiduría, de la política de la Convención Nacional, de su gusto por las artes, de vivificar todas esas riquezas, de contemplarlas por ese útil y sabia distribución, de animarlas aún en beneficio del ignorante que las menosprecia” (cit. en Warnier 2001).

La noción moderna de patrimonio descansa en el hecho antes señalado como una aventura europea que imprime una posterior influencia en todo el continente y el mundo entero, pues enseguida se impusieron políticas culturales relativas a la protección del mismo y asumidas por los organismos públicos e incluso en el futuro se llegó a crear entidades propias del estado dedicadas al asunto patrimonial, como es el caso del Ecuador con el Instituto Nacional de

Patrimonio Cultural, INPC, se concentra en los temas relacionados al patrimonio material, aunque hoy toca temas atinentes al patrimonio inmaterial.

El paso desde la valorización del patrimonio material hacia el inmaterial es un largo camino, pero el espíritu romántico de Europa dejó sentadas las bases a través de la crítica contra el racionalismo de la Ilustración y su interés por la identidad profunda de los pueblos, los idiomas regionales, los sueños y las profundidades del alma, para decirlo de alguna manera; y luego será el desarrollo de una teoría antropológica que se consolida a finales del siglo XIX, lo que fundamenta también la necesidad de reconocer, vía “relativismo cultural”, las expresiones de ese patrimonio concebido como alma del pueblo, en el que se incluye, naturalmente, el conjunto de formas de cultura tradicional y popular, como obras colectivas que se basan en una tradición, las mismas que se transmiten de manera oral o a través de gestos, y que son dinámicas en el tiempo a partir de un proceso continuo de recreación colectiva.

La *Declaración Universal* de la UNESCO *sobre la Diversidad Cultural*, adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General, en París el 2 de noviembre de 2001, es el antecedente próximo de la Convención sobre el Patrimonio Inmaterial, (2003) y de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, como instrumentos jurídicos internacionales que consideran la cultura como elemento sustancial de una normativa internacional.

La declaración del 2001 conmina a los estados parte, a considerar que “la riqueza cultural del mundo reside en su diversidad dialogante (...) y que el diálogo intercultural es el mejor garante de la paz, y de rechazar categóricamente la tesis que auguraba un choque ineluctable entre culturas y civilizaciones” (Koichiro Matura, Director General de la UNESCO).

Con este instrumento, se ha elevado la diversidad cultural como patrimonio común para todos los habitantes del planeta, entendido en toda su dinámica y transformación permanente y, al propio tiempo, el hecho de ser un mecanismo de desarrollo capaz de reconfigurar un rostro amable de la globalización, pues “la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica” (artículo 1); pero idealmente debe ser accesible a todos conforme la garantía a la libre circulación de las ideas, y que las pro-

pias culturas puedan expresarse y darse a conocer a través de todos los medios de expresión y difusión (cfr. artículo 6).

La definición de “patrimonio cultural inmaterial” de la UNESCO, dado por la *Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial*, París, 2003, artículo 2 -que entrará en vigencia el 20 de abril de 2006, tres meses después de que 30 países la han ratificado- es como sigue:

1. Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible.
2. El “patrimonio cultural inmaterial”, según se define en el párrafo 1 supra, se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes:
  - a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
  - b) artes del espectáculo;
  - c) usos sociales, rituales y actos festivos;
  - d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
  - e) técnicas artesanales tradicionales.
3. Se entiende por “salvaguardia” las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión

-básicamente a través de la enseñanza formal y no formal- y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos.

Se nota en todo caso una estrecha relación de la definición antes citada con las definiciones antropológicas de cultura (herencia social), destacando que cada individuo, no importa de donde proviniera, es portador de cultura, y en consecuencia, de un patrimonio inmaterial gestado en su propia comunidad. El advenimiento de la antropología crítica ha visto que el interés ha hecho un giro del análisis de lo conductual y la estructura social hacia el estudio de símbolos, significados y mentalidad (Marcus y Fischer 1986). El antropólogo Clifford Geertz define la cultura como un conjunto de ideas basadas en el aprendizaje cultural, como que el ser humano estuviera “suspendido” en una telaraña de significados que él mismo ha moldeado: “el concepto de cultura que expongo y cuya utilidad intento demostrar (...) es esencialmente semiótico”, afirma en su *The Interpretation of Cultures*; además anota: “lo más importante de un enfoque de la cultura [...] es ayudarnos a acceder al mundo conceptual en el que viven los individuos, para que podamos, en el sentido amplio del término, conversar con ellos” (cit. en Bohannan y Glazer 1993).

Para mantener y revitalizar este bien preciado llamado patrimonio intangible se puede contar con el contingente local o, una vez identificada la necesidad de preservación, por parte de especialistas e instituciones que validarían su importancia para dar a conocer las necesidades a las autoridades nacionales encargadas de desarrollar políticas sobre el tema. Amadou Hampaté Bâ (1900-1991), escritor de Malí y ex funcionario de la UNESCO, decía: “En África, un anciano que muere es una biblioteca que desaparece”; por tanto, la índole propiamente efímera de este patrimonio intangible lo vuelve crítico por su evidente vulnerabilidad.

Es interesante que, en esta línea, la UNESCO auspicie el programa “Tesoros Humanos Vivos” (1996), que promueve la transmisión de las destrezas y habilidades de los ancestros antes de su completa desaparición o sustitución por parte de una “cultura internacional estándar”. La metodología consiste en identificar a los portadores de esos saberes y acreditarlos como “tesoros vivientes” y así garantizar la continuidad de dichas prácticas o conocimientos.

Otro programa de singular relevancia del organismo internacional es la colección “Música Tradicional del Mundo”, instaurado desde 1961, que “contribuye a preservar y difundir la riqueza musical de la humanidad (...) [y] no sólo documenta, ilustra y estudia un amplio abanico de formas y prácticas de músicas tradicionales sino que además fomenta la interpretación y creación de músicas tradicionales a cargo de intérpretes contemporáneos” (cfr. [www.unesco.org](http://www.unesco.org)).

Un aspecto de suma relevancia de la convención del año 2003 antes señalada, es el artículo 16, en el que se crea una “lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad”, tal como se lo hizo con la convención de 1972 sobre la protección del patrimonio cultural y natural, que se administra actualmente a través del Comité del Patrimonio Mundial. El Ecuador tiene cuatro bienes patrimoniales inscritos en esa lista, conforme los criterios requeridos y obligaciones ulteriores para ser incorporados (Islas Galápagos, Ciudad de Quito, Parque Nacional Sangay, Centro Histórico de Santa Ana de los Ríos de Cuenca; y, en proceso el trayecto ecuatoriano del Camino Principal Andino).

Por otra parte, de la primera lista, comparte con Perú, “El patrimonio oral y las manifestaciones culturales de los Záparas”, en la Amazonía, como obra maestra del “Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad”, categorización creada en el 18 de mayo de 2001 (se proclamaron 19 manifestaciones intangibles), curiosamente, dos años antes de la suscripción oficial de la convención en el 2003. En la actualidad las obras maestras del patrimonio intangible están fusionadas con la creación de la lista del patrimonio sustentada en la convención.

Quizá el instrumento jurídico internacional más polémico relacionado a la cultura sea la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, aprobada en la 33ª Asamblea General de la UNESCO, en París el 20 de octubre de 2005. Y es polémica porque nació con la oposición de dos países (Estados Unidos e Israel), la abstención de cuatro (Australia, Nicaragua, Honduras y Liberia); y con la aprobación de 148 países, entre los cuales, Canadá fue el que primero la ratificó a través de lo que prevén sus leyes internas, el pasado diciembre de 2005. Una vez que treinta países la ratifiquen se elevará como norma de aplicabilidad internacional. Otro aspecto que dio polémica a la convención fue



su nombre pues al principio se trataba de un mecanismo para los “derechos de la diversidad cultural”, que fue visto como ambiguo por algunos países, pasó por la alternativa de una “convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y expresiones artísticas”; y finalmente, terminó como “protección y promoción de las expresiones culturales”.

La parte medular de esta convención radica en que los bienes y servicios culturales no se pueden tratar como simples mercancías bajo las leyes del libre comercio; en contraste, dichos bienes expresan la rica y diversa identidad cultural de los pueblos. El documento subraya el derecho de los Estados para implementar políticas culturales destinadas a "proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales", y a "crear las condiciones para que las culturas puedan prosperar y mantener interacciones libremente de forma mutuamente provechosa" (artículo 1).

Algunos principios del artículo 2, se resumen en el derecho soberano de los estados de conservar, adoptar y poner en ejecución las políticas y medidas que juzguen apropiadas. Además, garantizan el "principio de apertura y equilibrio", y cuando los estados adopten medidas para favorecer la libertad de las expresiones culturales, éstas "procurarán promover de manera adecuada la apertura a otras culturas del mundo".

Los Estados Unidos argumentó que la Convención era un asunto de comercio, en la que el organismo mundial de la cultura carece de autoridad y que por otra parte su carácter proteccionista podría atentar contra alguna de sus industrias culturales, particularmente el cine. Dicho país intentó introducir enmiendas que no prosperaron. Adicionalmente se conoce que sólo cinco países monopolizan la industria del cine, y ochenta y ocho países de ciento ochenta y cinco nunca han tenido producción fílmica propia.

En todo caso, algunas críticas serias ponen en atención que la carta no destaca la protección y promoción de la diversidad cultural al interior de los países, especialmente en relación con las culturas aborígenes y originarias y no hace mención sobre la necesidad de poner fin al robo de la sabiduría ancestral mediante patentes en manos de empresas transnacionales, entre otras.

Es un hecho que, cerca de las 6.000 lenguas que se hablan en diversas comunidades del globo, solo el 4% de las mismas es utiliza-

da por el 96% del total de la población mundial; del mismo modo, de ese número de lenguas, cerca del 50% están en peligro de extinción, y el 90% no tienen, por ejemplo, representatividad en los medios de comunicación de masas, incluido la Internet. Diez lenguas desaparecen todos los años, y con ellas su tesoro cultural. Se dice que el “plurilingüismo es el reflejo más fiel del multiculturalismo. La eliminación del primero acarreará inevitablemente la pérdida del segundo” (cfr. El Correo, 2000).

La Convención en mención inicia con un “Preámbulo” que sirve de introducción, donde se reafirman los principios generales de protección de la cultura como derecho humano fundamental, la afirmación de que la diversidad cultural es una característica de la humanidad, que enriquece al mundo; y que la cultura sea consagrada como elemento estratégico para un desarrollo sustentable y erradicación de la pobreza, entre otros aspectos. Es de notar, sin embargo que el tratamiento de las actividades, bienes y servicios culturales, tienen una *naturaleza económica y cultural* porque son portadores de valores, identidades y significados, y en consecuencia no pueden sólo limitarse como simples mercancías o *commodities*.

La primera parte de la convención está constituida por los “Objetivos y Principios Rectores” en los que se enuncian la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, la promoción del diálogo entre culturas... y sobre todo reitera el derecho que tienen los estados a políticas y medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus propios territorios. Luego viene el “Ámbito de Aplicación” que involucra a los estados partes, es decir a los signatarios de la misma; en tercer lugar las “Definiciones”, en la que vale la pena destacar los conceptos de diversidad cultural entendida como “la multiplicidad de medios por los que se expresan las culturas de los grupos y sociedades”; de protección que significa la adopción de medidas encaminadas a la preservación, salvaguardia y enriquecimiento de la diversidad y las expresiones culturales, e interculturalidad que “se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas, y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.

La cuarta parte se refiere al “Derecho y Obligaciones de las partes”, en el que se afirma el derecho soberano de aplicar las

políticas culturales para proteger la diversidad de las expresiones culturales y reforzar la cooperación internacional; lo propio dentro del ámbito de sus propios territorios. En este mismo punto se destacan las medidas gubernamentales necesarias para el apoyo de las diversas industrias culturales, y así tener acceso a los medios de producción e inclusive, asistencia financiera. Adicionalmente, cuando se trate de expresiones culturales que están en riesgo de desaparecer se promoverán medidas urgentes para salvaguardarlas. El quinto punto se refiere a las relaciones de la convención con otros instrumentos; el sexto, sobre los órganos de la convención. El punto siete, contiene disposiciones finales.

Con sus aciertos y errores, la convención es, sin duda, el paso más grande en materia de política internacional encaminado a defender la diversidad cultural en todas sus expresiones, sustentado en el pilar del patrimonio inmaterial. Esta acción es una respuesta lógica a 60 años de actividad de la UNESCO, orientada a garantizar “la diversidad y fecunda integridad de culturas”, conforme lo expresa su carta constitutiva, construyendo así un instrumento normativo de carácter vinculante y con alcance global.

Todo lo señalado en este ensayo puede fomentar un ambicioso principio general de convivencia pacífica, esto es, iniciar el llamado diálogo de culturas, indispensable en la globalización, toda vez que cada cultura, a más de nutrirse de sus propias raíces, se desarrolla en contacto con las demás; por tanto el pluralismo cultural es la respuesta política a la realidad de la diversidad cultural dentro de un marco democrático que promueve los intercambios culturales y el pleno desarrollo gestado en el interior de las propias comunidades que habitan el planeta. Sólo así se podrá evitar lo que Warnier (2001) llama “erosión de las culturas singulares”, es decir, su pérdida irreversible debido a los cambios culturales, cuya estrategia deberá consolidar elementos sólidos en las culturas-tradiciones a través de una producción, revitalización y diversificación de su imaginario cultural, entendido como lo inconsciente y lo pensado del ser humano, a pesar de la hegemonía que se avizora debido a la post industrialización y los mercados emergentes.

### **Recomendaciones para la Política Exterior**

A continuación, algunas recomendaciones para la protección y difusión de bienes inmateriales y la promoción de nuestra diversi-

dad cultural cuya pertinencia, dentro de algunos circuitos de intervención, consideramos válida para una línea política en el exterior.

i. La relación e interdependencia que existe entre patrimonio natural y cultural, así como la relación recíproca entre patrimonio tangible e intangible, debe sustentarse en los planos teórico y metodológico. De igual forma, las políticas culturales de aplicación internacional deben constituirse en instrumentos para su valorización.

ii. A la política de difusión del patrimonio intangible, deberán incorporarse las disposiciones contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales aprobados por la UNESCO en el último quinquenio:

- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, París, 2001.
- Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, París, 2003.
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, París, 2005.  
(Las dos últimas convenciones citadas, deberán ser ratificadas por el Congreso Ecuatoriano).

iii. Aplicación de las resoluciones de la Convención de 2004, sobre la Protección de la Diversidad Cultural, y la Declaración Universal de la UNESCO, sobre diversidad cultural, adoptada por la 31ª Conferencia General en el 2001. Fortalecer la cooperación internacional para crear condiciones que faciliten la promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

iv. Alentar estrategias que impulsen la presencia cultural en el exterior destacando elementos de nuestra diversidad cultural y su patrimonio intangible, música, danza, oralidad, diversidad, etnomedicina.

v. Proteger y promover la diversidad de nuestras expresiones culturales y jerarquizar las manifestaciones simbólicas de los grupos étnicos del Ecuador. Se debe cruzar el valor de los

bienes patrimoniales inmateriales, con la promoción de proyectos de etno y ecoturismo.

vi. Se debe aprovechar espacios museales no ortodoxos, espacios expositivos tradicionales y espacios públicos en el exterior, en la ejecución de proyectos de difusión del patrimonio inmaterial y de la diversidad cultural del país.

vii. Publicación de una revista trimestral sobre temas relacionados con la protección de los bienes pertenecientes al patrimonio inmaterial y la diversidad cultural, para su difusión internacional. Designación de un punto de enlace encargado de la sistematización e intercambio de información.

viii. Tramitar recursos del Fondo Internacional para la Diversidad Cultural y concebir un mecanismo de gestión de modalidades de asistencia financiera, para la difusión de su patrimonio inmaterial en países donde el Ecuador mantiene cuerpos consulares.

ix. Facilitar los intercambios profesionales y culturales internacionales con países amigos a través de marcos institucionales y jurídicos que otorguen un trato preferente a los artistas y profesionales de la cultura.

x. Solicitar que los departamentos de cultura de las embajadas, los agregados culturales -o funcionarios del servicio exterior que asuman esa actividad-, sociabilicen la agenda cultural del país y el programa de actividades. Solicitar se difundan las propuestas del Ministerio de Educación, la Casa de la Cultura y otras instituciones culturales, respecto a las estrategias de su política cultural.

xi. Apoyar la propuesta de reactivación de las extensiones de la Casa de la Cultura Ecuatoriana en Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, España, Italia, y Estados Unidos, con ecuatorianos residentes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BARNARD, Alan, 2000, *History and Theory in Anthropology*, United Kingdom, Cambridge University Press.

BOHANNAN, Paul y GLAZER, Mark, 1993, 2da. Ed., *Antropología: Lecturas*, Madrid, McGraw Hill/Interamericana de España.

COELHO, Teixeira, 2000, *Diccionario Crítico de Política Cultural: cultura e imaginario*, México, Conaculta.

EL CORREO *Revista mensual*, Abril 2000, París, UNESCO,

MARCUS, George E., FISCHER, Michael M.J., 1986, *Anthropology as Cultural Critique*, Chicago, The University of Chicago Press.

MORIN, Edgar, 2000, *Una mente bien ordenada*, Barcelona, Seix Barral.

UNESCO,

*Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, París, 1972.

*Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, París, 2001.

*Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial*, París, 2003.

*Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*, París, 2005.

WARNIER, Jean-Pierre, 2001 [1999], *La Mundialización de la Cultura*, Quito, Abya-Yala.

## **Página Web**

UNESCO, actualizada 2006, [www.unesco.org](http://www.unesco.org).



## Emigración y política exterior<sup>1</sup>

*Pablo A. de la Vega M.*  
Secretario Técnico Mesa de  
Trabajo sobre Migraciones  
Laborales - OCIM

El contexto político del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad y la turbulencia, es el escenario inevitable de producción de política exterior, sostiene Adrián Bonilla en su estudio *Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana* <sup>2</sup>. Y ésta es una apropiada aseveración que mantiene plena vigencia en la actual coyuntura nacional. La política ecuatoriana desborda constantemente los límites de un aparato institucional que no representa la diversidad regional, étnica y cultural de la sociedad. Se levanta, entonces, sobre formas clientelares, patrimoniales y caudillistas de búsqueda de adhesión y legitimidad. Estos son los dispositivos mediante los cuales se construye la representación. La forma del Estado ha creado una cultura política funcional a esta realidad. La consecuencia es que los consensos son efímeros y se plantean casi siempre como un mecanismo de intercambio entre partes de dudosa lealtad. Cada acuerdo es específico y tiene que negociarse por separado y los temas de mediano y largo plazo son ocultados por la vorágine de lo inmediato que invade, además, los temas centrales de la estructura política ecuatoriana<sup>3</sup>.

Es en este escenario en el cual diversos actores, en especial de carácter estatal pretenden alcanzar acuerdos mínimos y diseñar agendas políticas, entre ellas la de política exterior o, recientemente, debido al incremento de los flujos migratorios, la de emigración, en medio de las presiones e intereses sociales, económicos y políticos de los grupos de poder; la dispersión y fragilidad en la que se encuentra

<sup>1</sup> Desde una perspectiva integral debería debatirse sobre migraciones (emigración e inmigración) y política exterior; sin embargo, la Coordinación General del Plan General de Política Exterior (PLANEX) ha anunciado que las otras expresiones del hecho migratorio, como la inmigración y el refugio, serán abordadas en talleres posteriores.

<sup>2</sup> Bonilla, Adrián, "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana", en Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana, Quito, FLACSO, 2002, pp. 11-45.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 20.



la sociedad civil; y, la exclusión social en la que está inmersa la mayoría de la población.

No obstante, antes de abordar los retos que deberán enfrentar tanto los analistas de políticas como los equipos de diseño de las mismas, conviene detenerse en una necesaria reflexión encaminada a esclarecer o, quizás, precisar el significado de políticas públicas, porque tanto la emigración como la política exterior, bajo esta perspectiva, deberían ser consideradas como ejes fundamentales de las políticas públicas del Estado ecuatoriano. Y, para ello, el aporte teórico de Orazio Belletini es pertinente.

Para este académico las políticas públicas son *el conjunto de acciones que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos en la sociedad*. Esta definición aporta con algunos elementos fundamentales que merecen ser considerados: las acciones implícitas y explícitas; fuera del debate público, las primeras, y mediante la inclusión de importantes actores sociales, las segundas. Desde luego, son acciones gubernamentales y, por tanto, de exclusiva responsabilidad de los gobiernos. Y algo más, las políticas públicas son mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de una dinámica política determinada que promueven el cumplimiento de objetivos políticos e ideológicos en la sociedad en la que actúan<sup>4</sup>.

Belletini, además, aporta a la reflexión preguntando si las acciones no ejecutadas o, mejor dicho, las omisiones gubernamentales, también pueden ser consideradas como políticas públicas. Y otro elemento fundamental, aunque no se encuentra explícito en la definición anotada, es la naturaleza de la política pública y, particularmente, desde tres enfoques interrelacionados. El primero, que considera a las políticas públicas como procesos. Y esta tesis tiene no sólo sentido sino legitimidad. Las políticas públicas deben promover y contribuir a la dinámica social, a través de procesos de diálogo, negociación y concertación ciudadana, entre el Estado y otros actores sociales, en particular la sociedad civil y, en algunos casos, como en la emigración, las iglesias. Pero, las políticas públicas también podrían ser interpretadas como productos y el desafío más visible, en la actual coyuntura nacional, sería efectuar un balance de la labor

---

<sup>4</sup> Belletini C., Orazio J., "Políticas públicas: Una introducción al estudio de su formación y análisis en el caso ecuatoriano", en Cuadernos Sociológicos No. 3, Quito, PUCE, 2004, p. 108.

parlamentaria, en general, y de las comisiones legislativas pertinentes, en particular.

En este sentido, cabe preguntarse, cuál ha sido el aporte sustantivo del legislativo en el diseño de las políticas públicas en Ecuador. Aunque la rendición de cuentas o el balance anotado no deberían considerar exclusivamente al Legislativo, el Ejecutivo también debería exhibir resultados. Y una tercera perspectiva surge tomando en cuenta las dos ya citadas.

A las acciones, el gobierno y la naturaleza se suman la eficacia y la legitimidad. El resultado del diseño, la formulación, la implementación, la evaluación y el reajuste de las políticas públicas tiene que ser la eficacia, esto significa que la intervención gubernamental debe estar en capacidad de solucionar los problemas sociales, o de otro tipo, a los que se enfrenta la sociedad, en general, y los sectores sociales -como los emigrantes irregulares, por ejemplo-, en particular.

Pero la eficacia, condición indispensable de las políticas públicas, debe contar con la legitimidad. Entonces, quiénes están llamados a formular las políticas públicas? Exclusivamente los técnicos o los políticos? En qué momento los sectores sociales involucrados o, presuntamente, beneficiados o los destinatarios de las mismas, validan las políticas elaboradas por los equipos de diseño o los tecnopolíticos?, con acierto calificados así por Belletini<sup>5</sup>.

Estas breves consideraciones teórico-metodológicas sirven de marco introductorio para destacar la pertinencia política de la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, y sus actuales autoridades, de elaborar un plan de política exterior, de mediano plazo (2006-2020), mediante un proceso democrático y transparente<sup>6</sup>. El Estado ecuatoriano no sólo requiere de una agenda de política exterior, a mediano plazo, sino de lineamientos y directrices metodológicas que le permitan adoptar e implementar políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas sociales, económicas y culturales<sup>7</sup> de los beneficiarios.

Bonilla advierte, y es pertinente coincidir con su propuesta, que la política exterior ecuatoriana necesita de la construcción de una

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 126.

<sup>6</sup> Una iniciativa similar fue promovida durante el 2001 por la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con auspicio de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

<sup>7</sup> En la que habría que considerarse la naturaleza plurinacional y multicultural del país.

agenda que permita sistematizar, precisar y jerarquizar los temas de las relaciones internacionales de modo que los funcionarios del servicio exterior puedan tener una guía para la toma de decisiones. Y, esta agenda requiere, en su elaboración, de información de calidad que pueda ser procesada por el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>8</sup>. Pero no sólo la información de calidad es indispensable, es necesario el aporte multidisciplinario y holístico que permita contar con una visión amplia de los problemas sociales domésticos y sus eventuales vínculos con la comunidad internacional y, por cierto, la participación de actores relevantes provenientes de la sociedad civil, la academia, los partidos políticos e iglesias, entre otros.

Entonces, dadas las características de la dinámica social, durante los últimos cinco años, se puede aseverar que uno de los temas cruciales que ha surgido en la agenda pública es el de la emigración.

No es el propósito de esta intervención analizar las causas y las consecuencias del fenómeno migratorio en Ecuador, agudizado desde finales de la década de los noventa, en especial por una de las más graves crisis financieras por las que ha atravesado la historia ecuatoriana reciente<sup>9</sup>. No obstante, es preciso señalar que el Estado ecuatoriano y su institucionalidad pública no estaban preparados y, quizás, ahora tampoco, para enfrentar la magnitud y velocidad de los flujos migratorios de ecuatorianos al exterior.

En efecto, según un estudio de Brad Jokisch, mientras en la primera fase emigratoria que se inició en los primeros años de la década de los cincuenta y concluyó a principios de los noventa, habrían salido del país alrededor de 700.000 personas, desde la peor crisis financiera de la historia republicana ocurrida entre 1998 y 1999, un número similar de personas sería el que habría emigrado hasta finales del 2004. Esto significa que en cinco años emigraron aproximadamente el mismo número de personas que lo hizo durante alrededor de cinco décadas.

En otras palabras, para Jokisch, con 44 años de duración, la velocidad de salida en la primera fase se mantiene en un promedio de 15.909 personas por año; mientras que con 5 años de duración, la reciente ola migratoria alcanza un promedio de 140.000 personas por

---

<sup>8</sup> Op. Cit., p. 27.

<sup>9</sup> Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano", en Cartillas sobre Migración No. 3, Quito, FEPP, 2003, pp. 2-7.

año. Estos datos revelan entonces que la reciente ola emigratoria ha sido 9 veces más veloz que la primera<sup>10</sup>.

Esto nos permite plantear que el Estado ecuatoriano no ha tenido ni tiene una respuesta, de carácter integral (intersectorial, interinstitucional y multidisciplinaria), para responder a la esencia y naturaleza de las migraciones, en especial del reciente flujo migratorio ecuatoriano.

Para sostener esta afirmación, se pueden esgrimir los siguientes argumentos:

1) La desarticulación institucional que se expresa en la diversidad de instancias estatales que intentan esgrimir respuestas a la complejidad y multicausalidad de las migraciones (emigración, inmigración, refugio y desplazamiento interno), sumada a la inexistente o esporádica coordinación entre ellas. Es aquí que cobra fuerza la propuesta surgida desde la sociedad civil de promover la creación de un órgano rector de esta institucionalidad, de carácter paritario, una de cuyas tareas sea la formulación de las políticas públicas sobre migraciones. Pero esta inexistente o débil coordinación entre las aproximadamente dos decenas de dependencias estatales relacionadas con la emigración e inmigración también se expresa en los inexistentes o, también, débiles vínculos de estas instancias con la academia y las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema. Una consideración especial podría extenderse a las iglesias, en particular a la Iglesia Católica, a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y su Departamento de Movilidad Humana.

2) La existencia de un marco normativo anacrónico, elaborado en la década de los setenta, bajo la influencia de la naciente doctrina de la seguridad nacional y la exclusión del extranjero. Es así que los más importantes cuerpos legales vigentes establecen normas para el control y la regulación de los flujos inmigratorios. Por tanto, es indispensable promover un impostergable proceso no sólo de actualización de la normativa migratoria ecuatoriana sino de armonización de la legislación interna sobre la materia

---

<sup>10</sup> Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, "Características y diferencias clave entre las primeras migraciones y la reciente ola migratoria", en Cartillas sobre Migración No. 10, Quito, FEPP, 2004, p. 8.

con las normas y los estándares internacionales, adoptados por los organismos intergubernamentales internacionales. Esta es una tarea pendiente del Legislativo y es aquí que tiene relevancia la demanda de resultados, como se ha mencionado.

Pero una tarea compleja, por la naturaleza del problema que intentaría normar, es la emigración. Y ésta también se convierte en un desafío del Legislativo: la aprobación de nuevos cuerpos legales que promuevan y tutelen los derechos de los ecuatorianos domiciliados y residentes en el exterior, de manera independiente a su condición migratoria.

En este aspecto, es crucial tener presente los derechos básicos de los migrantes: El primero es el derecho a no migrar. El segundo es el derecho a la libre movilidad. El tercero es el derecho a la justicia social y laboral; y, el cuarto es el derecho a la identidad cultural<sup>11</sup>. Estos cuatro derechos se encuentran recogidos en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, suscrita y ratificada por el Estado ecuatoriano.

En esta perspectiva merece destacarse la significativa importancia que alcanzó la realización del Taller sobre el Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias (Cuenca, marzo 11 y 12 del 2004), convocado por la Presidencia del H. Congreso Nacional, la Asociación para la Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria (ALISEI) y el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD), cuyo resultado fue el Proyecto No. 25-298, patrocinado por el H. Guillermo Landázuri Carrillo, puesto en conocimiento del Pleno el 3 de mayo de ese año y cuyo informe para segundo debate reposa en la Comisión Legislativa de lo Laboral y Social desde el 27 de diciembre del 2004. Sin embargo, hasta la presente fecha el Parlamento no ha retomado el debate pendiente, a pesar de múltiples ofertas de distintos bloques parlamentarios.

Este proyecto de ley propone la creación del Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias; establece lineamientos generales para un Plan Nacional; incorpora en la ley el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los

---

<sup>11</sup> Ver: Misión en Chile-OIM, Las Migraciones Internacionales: Análisis y perspectivas para una Política Migratoria, Documento de Trabajo No. 2, Santiago, mimeo, 2003, p.4.

Migrantes Ecuatorianos y sus Familias<sup>12</sup>; establece algunas facilidades arancelarias y tributarias (a consideración del Ejecutivo); y, da varias directrices a diversas instancias estatales a favor de los migrantes.

Dado que no se prevé que el Legislativo trate este proyecto de ley y considerando que en los debates parlamentarios iniciales, los legisladores dejaron de lado la propuesta de crear el Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias (MIGRACONE), una amplia alianza de organizaciones sociales y organismos no gubernamentales especializados en el tema migratorio, a través de un convenio de cooperación con el Ministerio de Trabajo y Empleo<sup>13</sup>, conformaron la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, una de cuyas propuestas fundamentales consiste en la creación, mediante decreto ejecutivo, del Consejo Nacional de Migraciones Laborales, como una instancia estatal, de carácter paritario, que sería la responsable de la formulación de las políticas públicas sobre migraciones laborales.

3) Otro argumento a mencionarse está relacionado con el discurso político, y las acciones gubernamentales, asumido por las autoridades responsables de la gestión y administración de los flujos migratorios. Discurso riesgosamente excluyente y xenofóbico, proveniente de funcionarios gubernamentales relacionados con el control migratorio, que aborda la problemática migratoria exclusivamente desde una perspectiva de seguridad.

Esto supone una debilidad en las demandas destinadas a los gobiernos de los países de destino o de tránsito de los emigrantes ecuatorianos, resta fuerza moral y ética, y debilita cualquier estrategia de negociación o regularización de los ecuatorianos en el exterior, pues pone de manifiesto una falta de coherencia entre la realidad de los inmigrantes en el país y las exigencias de mejores condiciones para los ecuatorianos en el exterior.

<sup>12</sup> Creado mediante Decreto Ejecutivo 2378-B, de febrero 21 del 2002 (Suplemento del Registro Oficial No. 527, de marzo 5 del 2002) y, hasta ahora, sin implementación debido a varios factores de orden técnico, jurídico y político, circunstancia que ha llamado

<sup>13</sup> El convenio de cooperación fue suscrito el 2 de septiembre del 2005, entre el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), el Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM) y el Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM). Participan como organizaciones veedoras la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH del Ecuador), la Casa del Migrante del MDMQ, el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD), la Plataforma interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD, Capítulo Ecuador) y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJR/SJM-Ecuador).

Sobre este asunto, Lelio Mármora, profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), señala que la conciencia clara de la existencia de las imágenes prejuiciosas (la competencia desleal, el aprovechamiento de los servicios sociales, la invasión pasiva, la resistencia a la integración o el de la inseguridad, entre otras), de las formas en que se manifiesta y reproduce, y de la confrontación de las mismas con la realidad observable, constituye un elemento de importancia básica para la fundamentación y el desarrollo de las políticas de migraciones internacionales<sup>14</sup>.

4) Y, un argumento final, es el imaginario colectivo sobre las migraciones. En este caso sobre la emigración. Imaginario construido por una multiplicidad de actores, estatales o no, en el que desempeñan un rol relevante los medios de comunicación. En tal sentido, el involucramiento de periodistas, editorialistas, directivos de los medios de comunicación y funcionarios responsables de elaborar y procesar la información oficial, en la formulación tanto de una agenda de política exterior como de una de políticas migratorias es fundamental y estratégico.

Previas estas consideraciones, el actual proceso iniciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el auspicio del Ministerio de Trabajo y Empleo, y su Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, para el eje central de este debate, deberá considerar, analizar y jerarquizar los siguientes temas, entre otros tantos<sup>15</sup>, a fin de reelaborar y/o ampliar la agenda de política exterior, con énfasis en emigración:

### **Redefinición de las funciones y atribuciones de las oficinas consulares**

- Atención y protección consular, independientemente de la condición migratoria (regular o irregular) de los ecuatorianos en el exterior. Suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con iglesias y organismos no gubernamentales especializados en asistencia humanitaria y asesoramiento legal a emigrantes (países de tránsito y de destino). Implementación estratégica de consulados móviles.

---

<sup>14</sup> Mármora, Lelio, Las políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 77, 78.

<sup>15</sup> Ver Anexo: Recomendaciones del Taller sobre el Proyecto de Ley de Apoyo a los Migrantes y sus Familias. Cuenca, marzo 11 y 12 de 2004 ([www.ecuadormigrante.org](http://www.ecuadormigrante.org)).

## **Planes Nacionales**

- Evaluación, reajuste e implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos: Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas (1998 y 2003-2006) y Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (2001)<sup>16</sup>.

## **Normativa Internacional**

- Implementación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); de las recomendaciones de los mecanismos temáticos especializados de la OEA (Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias) y las Naciones Unidas (Relatoría Especial para los derechos humanos de los migrantes); de los Convenios de la OIT, relacionados con las migraciones laborales; y de las Decisiones adoptadas en la Comunidad Andina de Naciones, en especial el Instrumento Andino de Migración Laboral.

## **Derechos de los Migrantes**

- Monitoreo, supervisión y promoción de los derechos de los migrantes en los países de tránsito y de destino, sean documentados o no, y adopción de estrategias apropiadas ante las políticas de control y regularización de emigrantes en esos países. Promoción de la intervención de las Defensorías del Pueblo, Comisiones Nacionales o Procuradores Nacionales de Derechos Humanos.

## **Diálogo y Negociación**

- Diálogo y negociación bilateral y/o multilateral entre Ecuador y los países de tránsito y de destino para la regularización migratoria, reunificación familiar y/o implementación de proyectos de codesarrollo. Suscripción de acuerdos de cooperación interna-

---

<sup>16</sup> En particular, evaluar la implementación de sus tres ejes: "1) Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor; 2) El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, prestará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior; y, 3) El Estado Ecuatoriano tendrá entre sus objetivos, reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas a favor de aquellos".



cional con organismos internacionales especializados en migraciones y refugio.

Aunque estas cinco áreas temáticas no son excluyentes, es importante señalar que cualquier redefinición, validación y/o posterior implementación, deberían darse simultáneamente a la adopción de un sistema de evaluación de los consensos alcanzados en este proceso o en otros similares que haya sido exitosos.

Tal como lo menciona Leonardo Arízaga Schmege<sup>17</sup>, convendría política y estratégicamente que la Cancillería trabaje directamente con la sociedad civil en este tema, tome nota de sus observaciones y permita una participación constructiva de ésta en la formulación y ejecución de la política exterior sobre emigrantes nacionales.

Y este tipo de buenas prácticas gubernamentales, validada en otros ámbitos geográficos y circunstancias, también ha sido alentada por Gabriela Rodríguez Pizarro, en ese entonces, Relatora Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes, quien sostuvo en uno de sus informes que las políticas migratorias deben estar basadas en el diálogo y ser enriquecidas con las aportaciones de todas las fuerzas políticas e interlocutores sociales y que debe cuidarse, además, el diálogo entre las instituciones y la sociedad civil (asociaciones de inmigrantes, ONG, iglesias, etc.)<sup>18</sup>.

Política que, según se advierte, será la adoptada por Jorge A. Bustamante, el nuevo Relator Especial, cuando en su primer intervención oficial en el seno de la 60° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, afirmó que tanto en la definición del plan de trabajo como en su implementación, dialogará con los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, inclusive los migrantes mismos, y todos los actores comprometidos en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes.

Por tal razón, el debate y la reflexión sobre migraciones que prosigue en esta ciudad, será un aporte sustantivo en la elaboración de una nueva agenda de política exterior, legitimada por la participación ciudadana, y el compromiso y la voluntad política de las dos Secretarías de Estado convocantes para este diálogo,

---

<sup>17</sup> Arízaga Schmege, Leonardo, "La política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales", en *Emigración y política exterior en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2005, p. 53.

<sup>18</sup> Ver: [http://www.lainsignia.org/2005/agosto/ibe\\_109.htm](http://www.lainsignia.org/2005/agosto/ibe_109.htm)

directamente vinculadas y responsables de brindar respuestas a las demandas del fenómeno migratorio en Ecuador.

## **ANEXO**

### **Recomendaciones que se refieren a los Derechos y Garantías de los migrantes ecuatorianos y sus familias, que se dirigen a poderes y autoridades del Estado ecuatoriano<sup>19</sup>.**

**(Cuenca, marzo 11 y 12 del 2004)**

1) Recomendar al Congreso Nacional la armonización de las leyes ecuatorianas con la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), en atención a lo que dispone la Constitución Política de la República y al artículo 84 de la convención. Urgir, además, al Gobierno Nacional a que tome las medidas para la efectiva aplicación de la Convención en el país.

2) Recomendar al Congreso Nacional la armonización de la legislación nacional con los acuerdos internacionales de derechos humanos de los migrantes, en especial a lo que concierne a los siguientes cuerpos legales: Ley de Extranjería, Ley de Migración, Código Penal, Ley de Documentos de Viaje, entre otros. El Estado ecuatoriano debe velar por el respeto a los derechos de los nacionales que han migrado a otros países y, para guardar consecuencia lógica, respetar en idéntica medida los derechos de los inmigrantes que se encuentran en el Ecuador.

3) Pedir al Ejecutivo y al Congreso Nacional que apliquen las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los Migrantes de las Naciones Unidas que atañen al Ecuador, en especial su solicitud de reformar la Ley de Migración para que no contenga criterios discriminatorios para la exclusión de extranjeros y para que se estudien reformas legislativas, a fin de que las ordenes de deportación sean susceptibles de apelación mediante recurso administrativo-judicial.

---

<sup>19</sup> ALISEI, Migración: Análisis y Propuesta Normativa para una Reforma Jurídica, Quito, ANT comunicación visual, 2004, pp. 61-70.

4) Instar al Gobierno Nacional a que ejecute las disposiciones de las normas regionales de la Comunidad Andina, de manera particular los Instrumentos Andinos de Migración Laboral, Seguridad Social y Salud en el Trabajo.

5) Pedir al Gobierno Nacional que establezca una instancia de cabildeo y gestión ante parlamentos y autoridades de países de tránsito y de destino de migrantes ecuatorianos, en coordinación con las misiones diplomáticas y oficinas consulares, a fin de que se promuevan y se protejan los derechos de los migrantes y sus familias, en las legislaciones de esos países. En la labor de cabildeo se buscará la flexibilización del tratamiento a los migrantes ecuatorianos, su regularización y la defensa de sus garantías básicas. El Gobierno Nacional coordinará las actividades de cabildeo parlamentario que desarrolle, con las acciones que el Congreso Nacional impulse al respecto.

6) Demandar a las autoridades ecuatorianas de migración el estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes ecuatorianos, en particular sus derechos al libre tránsito, al debido proceso en los trámites de apelación a decisiones de la autoridad, a la repatriación de sus remesas, a la recepción en condiciones dignas de los deportados y excluidos, y a recibir un trato digno en los puertos, aeropuertos y puestos fronterizos, entre otros.

7) Recomendar al Gobierno Nacional y a la Defensoría del Pueblo que, en coordinación con asociaciones y comunidades de migrantes y organizaciones no gubernamentales, lleven adelante una política de comunicación que promueva los derechos de los migrantes, les informe sobre sus garantías y beneficios, y evite dar una connotación negativa o peyorativa a la migración.

8) Sugerir al Gobierno Nacional y al Instituto Nacional de Seguridad Social que estudien el establecimiento de medidas a fin de que los trabajadores migrantes ecuatorianos puedan aportar voluntariamente al Seguro Social desde el exterior, y gozar por esa vía de los beneficios de ley que tienen los afiliados voluntarios al IESS.

9) Pedir al Tribunal Supremo Electoral que adopte de manera inmediata las disposiciones que permitan la participación de los migrantes ecuatorianos en las próximas elecciones. Se solicita, en este sentido, al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, a que organice el acto electoral en coordinación con el TSE, asignando los fondos necesarios y tomando las provisiones para la inscripción de los votantes. Se sugiere considerar la emisión de una cédula de votación de los migrantes por parte de los consulados ecuatorianos, a un precio razonable y mediante un trámite accesible, a fin de facilitar su participación en los comicios.

10) Recomendar al Congreso Nacional el posible establecimiento de una Comisión de Defensa del Migrante, que tendrá a su cargo la tramitación de todos los proyectos de ley y, en general, la gestión de las cuestiones legislativas atinentes a la migración. Se coordinará la atención de los temas de los migrantes con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional.

11) Pedir al Congreso Nacional, la Función Ejecutiva y demás entidades públicas, que en la preparación y ejecución de toda iniciativa legal o programa público que tenga relación con los migrantes y sus familias, se contemplen mecanismos de participación de las asociaciones y comunidades de migrantes ecuatorianos y organizaciones no gubernamentales que atienden temas referidos a la migración. Dicha participación se realizará a través de reuniones, foros y talleres que se organizarán para el efecto, así como por los medios de comunicación colectiva.

12) Solicitar al Congreso Nacional la reforma de la legislación penal que se refiere al tráfico de migrantes a fin de actualizarla con los instrumentos internacionales de derechos humanos de protección al migrante, y la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado y su Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Al efecto se deberá recordar que las víctimas de tráfico de personas no pueden ser encausadas penalmente; que el Estado debe tomar medidas de prevención para evitar el tráfico de personas; y

que se deben establecer canales de reparación a favor de las víctimas de coyoterismo. En la ley se deberían además considerar que las medidas y penas para combatir el “coyoterismo” sean análogas a las establecidas para los responsables de tráfico ilícito de drogas.

13) Pedir al Congreso Nacional que en las reformas legales de armonización de la ley nacional con disposiciones internacionales de derechos humanos, se incluyan normas referidas a la disolución del vínculo matrimonial, pago de alimentos y, en general, a la protección de la familia. La disolución fraudulenta del vínculo matrimonial, por ejemplo sin la debida notificación a uno de los cónyuges de la iniciación del trámite de divorcio, será severamente penalizada como delito contra la fe pública y causal para la anulación del trámite mismo, sin perjuicio de las sanciones a los funcionarios y profesionales que realicen dichos trámites de manera irregular. Se debería incrementar el plazo de prescripción a por lo menos cinco años, para que el afectado interponga las acciones de nulidad correspondientes. En esta materia se deberán tomar en consideración, además, las pertinentes disposiciones del Código de la Niñez y de los instrumentos internacionales que atañen al pago de pensiones alimenticias.

14) Recomendar al Gobierno Nacional que considere mecanismos para la creación de un sistema de adquisición de vivienda que podría denominarse “Hipoteca de Vivienda internacional del Ausente”, a fin de que los migrantes ecuatorianos y sus familias puedan adquirir y construir viviendas en el Ecuador.

15) Solicitar al Congreso Nacional y al Ejecutivo que coordinen la ratificación del Convenio 143 de la OIT, por cuanto sus preceptos se hallan recogidos en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, ratificada por el país, y a fin de brindar una adicional protección a los migrantes en el marco de la OIT.

16) Urgir al Gobierno Nacional a que emita las declaraciones previstas en los artículos 76 y 77 de la Convención Internacional

sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, a fin de que el Comité de Vigilancia de ésta pueda recibir reclamos que conciernen a nuestro país, de la misma manera como el Ecuador ha procedido con respecto al Comité contra la tortura y al Comité para la eliminación de la discriminación racial.

17) Pedir al Gobierno Nacional que mantenga como una de las metas de su política multilateral, la promoción de la ratificación progresiva de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

18) Solicitar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que active la Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos, a fin de comenzar el proceso de preparación del informe inicial del Ecuador al Comité de Vigilancia de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En atención a lo que establece el Decreto Ejecutivo que rige el funcionamiento de la Comisión de Coordinación, se urge a que en la preparación del informe se involucre a la sociedad civil, a través de consultas con las asociaciones y organizaciones de migrantes, y con organizaciones no gubernamentales que dan seguimiento a temas de migración.

19) Pedir que el Congreso Nacional y el Ejecutivo consideren la adhesión del país al “Convenio de La Haya sobre la Eliminación del Requisito de la Legalización de Documentos Públicos Extranjeros” (Apostilla de La Haya), a fin de facilitar la legalización de documentos a los migrantes sin tener que acudir a trámites en los consulados de los países en los que se desee que dichos documentos tengan efectos legales. Ello no obstará para que los consulados ecuatorianos continúen brindando servicios de legalización de documentos, de conformidad con la Ley.

20) Solicitar al Gobierno Nacional la negociación de acuerdos internacionales y la expedición de normas conducentes a la gestión ante otros Estados de visados humanitarios a favor de

familiares de migrantes que deban desarrollar actividades en el exterior en relación con enfermedades o accidentes serios o el fallecimiento de sus familiares, o para acompañar a familiares que deban recibir tratamiento médico.

21) Recomendar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que las oficinas consulares donde hay un importante número de migrantes ecuatorianos reinviertan un porcentaje adecuado de las recaudaciones consulares de autogestión a mejorar la atención a los migrantes ecuatorianos y sus familias que habiten en la pertinente jurisdicción.

## Cómo entendemos el hecho migratorio en el Ecuador

*Servicio Jesuita a Migrantes  
- Ecuador*

### 1. Contexto

El hecho de la migración en el Ecuador no es reciente. Sin embargo, la coyuntura política, social y económica de finales de los 90, y la consolidación de un modelo estructural neoliberal de desarrollo, marcan una nueva fase migratoria, caracterizada principalmente por el aumento de la migración a magnitudes sin precedentes, en períodos relativamente cortos de tiempo.

La crisis del Ecuador aflora en 1995 a raíz del conflicto territorial con el Perú. La economía ecuatoriana se debilitó aún más con el fenómeno de El Niño de 1997 y 1998, por el cual se dieron pérdidas de 2000 millones de dólares. En 1997, la crisis política generada por el derrocamiento de Abdalá Bucaram, y los subsiguientes gobiernos de Rosalía Arteaga y Fabián Alarcón, debilitaron la imagen del Ecuador a nivel internacional en los temas de corrupción e inestabilidad política. La crisis se agudizó definitivamente en 1999 durante el gobierno de Jamil Mahuad, en el que un salvataje bancario de 16 instituciones le costó al país 2600 millones de dólares. Con una inflación del 60% en marzo de ese año, el congelamiento de miles de cuentas bancarias para detener la fuga de capitales, la suspensión del pago de la deuda externa, y la quiebra de varias instituciones financieras, 1999 terminó dejando al país en un estado de absoluta vulnerabilidad económica, política y social. En enero de 2000, con el decreto de la implantación de la dolarización, Mahuad es derrocado por los movimientos sociales, dejando a Gustavo Noboa con un país cuyos índices de pobreza y de desempleo llegaban al 46% y 15% respectivamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Brad Jokisch, op. cit., pp. 67 – 68. Para una descripción más detallada de la crisis, ver Franklin Ramírez y Jaques Ramírez "La estampida migratoria ecuatoriana", Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2005.



Es en este escenario que se da la eclosión de la migración transnacional, marcada por dos hechos fundamentales: el aumento de los flujos migratorios a magnitudes sin precedentes (en el año 2000 la migración neta en el Ecuador fue la más alta de la historia: 158.359 personas<sup>2</sup>) y el establecimiento de nuevas rutas: hacia España, Holanda e Italia, y a través del Océano Pacífico directamente a México y Centro América (esto último debido a que México, por presión norteamericana, ha apretado sus fronteras con Guatemala, dificultando el cruce por tierra)<sup>3</sup>.

No obstante, la actual ola migratoria en el Ecuador no puede ser comprendida sin analizar la existencia de cadenas y redes migratorias, conformadas por amigos, familiares y compatriotas, a través de las cuales fluye información sobre los riesgos de traslado, costos de asentamiento, búsqueda de empleos, inserción social, y que constituyen factores de apoyo que no sólo facilitan el proceso de emigración, sino que permiten al migrante enfrentar su situación de vulnerabilidad y, por tanto, adaptarse con mayor éxito en las nuevas sociedades de destino.

Es fundamental anotar que las redes y cadenas migratorias empezaron a tejerse en nuestro país (y a nivel transnacional) con los emigrantes “pioneros” de los años 70, y se han ido consolidando debido al “efecto demostración” que muchos casos de migración exitosa han generado en el país, así como al apoyo que se reproduce a través de ellas. Las redes y cadenas se han configurando en factores determinantes en los procesos de decisión, salida y adaptación del emigrante ecuatoriano, de tal suerte que devienen no sólo un *instrumento* de los actuales flujos migratorios, sino también un factor más que los sustenta.

A todo lo dicho es importante sumar la existencia de “factores de atracción” presentes en las nuevas sociedades de destino (España e Italia, principalmente) que son, entre otros, la creciente demanda de mano de obra (sobretudo femenina) que no puede ser cubierta por la oferta de trabajadores autóctonos, la cercanía cultural y del idioma, la imagen de relativa “permeabilidad” que existe en

---

<sup>2</sup> Dirección Nacional de Migración.

<sup>3</sup> En respuesta a los peligros de cruzar las fronteras terrestres desde 1998 aproximadamente, miles de ecuatorianos indocumentados han optado por pagar entre \$2000 y \$7500 para abordar buques pesqueros con destino a México y Guatemala, los cuales son constantemente interceptados por la Marina de los Estados Unidos, posicionada en la Base de Manta)

torno a la legislación española sobre extranjería<sup>4</sup>, y las perspectivas de mayor movilidad social y respeto de derechos, paradójicamente, a pesar de las limitantes y vulneraciones que puede implicar una situación jurídica de indocumentación. Así, se puede constatar, por ejemplo, que muchas mujeres ecuatorianas emigran para evitar el maltrato intrafamiliar y conseguir reivindicaciones de género.

La emigración en el Ecuador es, entonces, un hecho multi-causal que se entiende como resultado de transformaciones estructurales y desajustes sociales, económicos y políticos, así como de un conjunto de opciones, prácticas y estrategias sociales reproducidas a través de las redes y cadenas migratorias, que se han ido tejiendo y consolidando a lo largo de la última década. Estos factores han hecho que la emigración en el Ecuador se vuelva una solución a nivel micro (individual y familiar) y una “válvula de escape” a nivel macro.

## 2. Tendencias actuales del hecho migratorio

La agudización de los flujos migratorios fuera del Ecuador ha provocado transformaciones cada vez más profundas en todos los ámbitos de la vida del país, volviéndose un fenómeno que permea todo el tejido social.

Es necesario, por ello, mencionar algunas características que hacen de la actual emigración de ecuatorianos un fenómeno social marcadamente distinto de anteriores hechos emigratorios:

- La indocumentación o ilegalidad a la que sucesivas políticas restrictivas y criminalizantes de los países del receptores han llevado a los emigrantes, exponiéndolos a la vulneración de sus derechos (humanos, económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>).
- La significativa feminización de las emigraciones y sus efectos en la reconfiguración de los roles familiares, tanto en origen como en destino. Un 47%<sup>6</sup> de la población emigrante está conformada por mujeres, muchas de las cuales han emprendido su proyecto migratorio de manera independiente.

<sup>4</sup> Esta afirmación matizada con el hecho de que, a partir de agosto de 2003, se impuso la exigencia de visa para los ecuatorianos que ingresaran a España en calidad de turistas.

<sup>5</sup> Aún después del proceso de normalización extraordinario llevado a cabo en España, desde febrero a mayo del año anterior, muchísimos ecuatorianos permanecen indocumentados en España.

<sup>6</sup> Fuente: INEC / SIISE

- Las altas facilidades tecnológicas para la comunicación (Internet, teléfono, televisión por cable) que fortalecen las redes familiares y las cadenas sociales, ambas transnacionales.

Debido a las características específicas de la migración en el Ecuador, no existen datos estadísticos precisos sobre el número de ecuatorianos residentes en el extranjero. El hecho que un alto número de migrantes recurran a vías ilegales dificulta la obtención de datos exactos. No obstante, se conoce que desde la década de los 70 hasta 1998 han salido cerca de dos millones de ecuatorianos, y en los últimos cinco años dejaron permanentemente el Ecuador aproximadamente un millón más.<sup>7</sup> Se estima, entonces, que cerca de tres millones de ecuatorianos viven fuera del país, es decir, un 25% de la población.

Por otro lado, se percibe el carácter masivo del fenómeno en el hecho de que cada vez son más los ecuatorianos que directa o indirectamente se han visto afectados por la salida de un familiar al extranjero. La Defensa del Niño Internacional confirma este hecho: 46.5% de niños y jóvenes del Ecuador tiene algún padre o pariente fuera del país<sup>8</sup>.

Debido al carácter complejo de la migración ecuatoriana, y a que existen dos olas o flujos migratorios marcados, resulta complejo poder determinar un perfil socio – demográfico de la población emigrante. Aún así, se pueden señalar algunas características generales. En primera instancia, no son las personas más pobres las que han salido del país, pues el proyecto migratorio implica una fuerte inversión de entre 3.500 y 12.000 dólares americanos, dependiendo del lugar de destino del emigrante. Así, según investigaciones recientes<sup>9</sup>, se tiene que de la población emigrante proveniente de Cuenca, un 61,6% ha sido descrita como “no pobre”; lo mismo sucede con un 69,6% de la población emigrante de Guayaquil y el 76,3% de Quito. Estos datos corroboran la premisa de que la emigración en el Ecuador no está ligada solamente a causas económicas, sino que intervienen también de manera determinante factores socio culturales, y la presencia de redes.

---

<sup>7</sup> Datos obtenidos por informaciones proporcionadas por los consulados del Ecuador en 58 países, y sistematizadas por Diario El Universo.

<sup>8</sup> María Fernanda Egas, “Los Hijos de la remesa”, en Revista Vistazo, N° 797, 1 de noviembre 2000, p. 28.

<sup>9</sup> Franklin Ramírez, Jaques Ramírez, op. cit., p. 109.

Con respecto a la edad de los emigrantes, el rango que agrupa a la mayoría de personas que han salido (41%) está entre los veinte y un a los treinta años; y un 22% corresponde al grupo que va de los treinta y un a los cuarenta años.<sup>10</sup> Es importante mencionar que la migración es en buena medida una *estrategia familiar*, y esta información puede dar cuenta sobre qué miembros del núcleo familiar ha salido.

Un dato que merece ser resaltado es el hecho de que la migración no proviene de todo el territorio nacional; las provincias que congregan a la mayoría de la población emigrante son Cañar (8.51% del total), Loja (5.97%), Azuay (5.68%) y Pichincha (4.15%) en la Sierra; El Oro (4.29%) en la Costa; y Morona Santiago (4.99%) y Zamora Chinchipe (5.57%) en el Oriente. Sin embargo, las ciudades que concentran el mayor número de emigrantes, en términos absolutos, son Cuenca, Guayaquil y Quito.<sup>11</sup>

Finalmente, hay que señalar que el hecho de la migración en el Ecuador no se limita sólo a los emigrantes ecuatorianos, sino que se extiende a la presencia de población colombiana en situación de refugio, como consecuencia de la guerra civil que Colombia vive desde hace más de cincuenta años e intensificada por la ejecución del Plan Colombia desde octubre del 2000, y de inmigrantes peruanos que ingresan al Ecuador debido a la dolarización de nuestra economía.

Sobre el fenómeno de la inmigración se conoce y se ha investigado poco. Según las autoridades locales de las provincias del sur del país, donde se concentra la población inmigrante peruana, existirían alrededor de 100.000 trabajadores peruanos, asentados principalmente en las ciudades de Loja y Cuenca. Esta población, que en su mayoría se dedica al comercio (productos agrícolas y manufactura) y a la construcción civil, es altamente fluctuante, pues si bien llega al Ecuador atraída por las ventajas económicas que presenta la dolarización para el Perú, el costo de vida en nuestro país sigue siendo más elevado, y por tanto no tiende a asentarse de manera permanente. Adicionalmente, la vulnerabilidad a la que está expuesta la población peruana por la discriminación y persecución sistemática por parte de autoridades policiales, contribuye al carácter

---

<sup>10</sup> Ibid, p. 104.

<sup>11</sup> Ibid, p. 97.

pendular de la inmigración. A partir de junio del 2004, el gobierno ecuatoriano incrementó los controles y las políticas restrictivas hacia la población refugiada e inmigrante, por medio de la exigencia, como requisito para ingresar al Ecuador, del pasado judicial. Ese año fueron expulsados de territorio ecuatoriano 2687 colombianos y 1838 peruanos<sup>12</sup>.

Así, nuestro país debe ser considerado como un país de origen de emigración pero también como destino de inmigrantes. Y últimamente se evidencia que es un país de tránsito para la migración de asiáticos que van hacia Estados Unidos, así, como España es país de tránsito para los africanos que van hacia el norte de Europa.

### **3. La actitud del Estado ecuatoriano frente al fenómeno migratorio**

Desde aproximadamente finales del año 2000 y a partir de hechos concretos como el accidente de 12 ecuatorianos en Murcia el 3 de enero del 2001, la entrada en vigencia de una nueva Ley de Extranjería en España (Ley 8/2000) -que pretendía endurecer el control a los migrantes sin documentos y a los empresarios que los contraten, e incluso posibilitaba la expulsión de los migrantes indocumentados- y la firma del "Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios" entre España y Ecuador<sup>13</sup>, se desataron diferentes formas de protestas de los migrantes ecuatorianos en España, para exigir a los Delegados del Gobierno español la regularización de la situación de los migrantes indocumentados y así poder continuar trabajando en ese país<sup>14</sup>. Los encierros y demás tipos de protestas realizados, antes y después de la firma del Acuerdo entre Ecuador y España, por grupos de inmigrantes en ciudades como Lorca, Murcia, Madrid y Valencia, no sólo lograron evidenciar la magnitud de la inmigración ecuatoriana en España, sino que además visibilizaron las dimensiones de un hecho que en el Ecuador hasta entonces se encontraba únicamente identificado con el aspecto económico del envío de remesas.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Dirección Nacional de Migración

<sup>13</sup> Agencia de Cooperación Externa y Municipio Metropolitano de Quito, *El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: un enfoque general*, Municipio Metropolitano de Quito, Quito, noviembre de 2001. p. 5.

<sup>14</sup> Para más información ver Teresa Blanco, "Cientos de Migrantes concluyen en Murcia la Marcha por la Vida", en *Diario 16*, España, 11 de Enero del 2001, p. 14 y *El Faro*, "El fin de una larga marcha" en *"El Faro"*, Lorca, 11 de enero de 2001, p. 7.

<sup>15</sup> Es importante mencionar que además esta reciente ola migratoria, que inicia a finales de los 90, logró también visibilizar las dimensiones de una migración que tiene varias décadas de historia en el Austro ecuatoriano.

Es justamente a partir de estas protestas que se da la intervención del Gobierno Ecuatoriano en las negociaciones con el Gobierno Español (representados por los presidentes Noboa y Aznar), producto de las cuales el 25 de enero del 2001 se suscribe entre el Canciller ecuatoriano y el delegado de Migración y Extranjería de España la denominada “Acta de la Reunión Bilateral Hispano- Ecuatoriana”<sup>16</sup> en la que se sientan las bases para el Programa de Retorno Voluntario Progresivo. Tal programa establecía como única forma para legalizar la permanencia en España de los ecuatorianos indocumentados, las repatriaciones de manera voluntaria y paulatina, con las cuales los ecuatorianos obtendrían en territorio ecuatoriano visas y contratos de trabajo, regularizando así su condición en España. Estas acciones fueron vistas con desconfianza por los familiares de emigrantes en el Ecuador, y a pesar de ello, el 31 de enero del 2001 el Ministro del Interior de España y el Canciller ecuatoriano suscribieron el "Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios," que fue el primero de cuatro acuerdos bilaterales que se firmarían en los siguientes siete meses.

La “Operación Ecuador”, como se llamó a este Acuerdo, concedió permisos de trabajo y residencia a los inmigrantes indocumentados que hubiesen llegado a España antes del 22 de enero de 2001, y que se acogieran al programa de retorno voluntario al Ecuador para legalizar su situación. 24.884 ecuatorianos se inscribieron en dicho programa, y sólo regresaron 4.069; con relación al resto de migrantes indocumentados se decidió legalizar su residencia sin que medie su regreso al país.

Esta primera medida de respuesta coyuntural a un hecho migratorio que desbordaba la capacidad y voluntad del gobierno ecuatoriano de responder en forma consistente, recibió severas críticas por parte de diversos sectores de la sociedad civil, por no considerarlo un esfuerzo real para conseguir la defensa de los derechos de los trabajadores ecuatorianos en España.

Desde entonces, el proceder de los gobiernos ecuatorianos frente a la migración se ha caracterizado, efectivamente, por el desinterés frente a las condiciones de vulnerabilidad que viven los trabajadores ecuatorianos en los países de recepción, y frente a la calidad

---

<sup>16</sup> Diario Hoy, “Repatriación, Única salida para los inmigrantes en España” en Diario Hoy, Quito, 26 de enero de 2001 y Diario Hoy, “Moeller revela acta de regularización” en Diario Hoy, Quito, 31 de enero de 2001.

de vida de sus familias en nuestro país. Prueba de ello es que la normativa legal en materia migratoria en el Ecuador responda a una ley descontextualizada y anacrónica, elaborada en 1973, cuando la prioridad del entonces gobierno de facto era proteger sus fronteras y seguridad nacionales, en medio de la coyuntura del “boom” petrolero y de la aplicación del Plan Cóndor en contra de la subversión en la región sudamericana en el contexto de la guerra fría.

A esta indiferencia gubernamental, se suma el hecho paradójico de que en el Estado ecuatoriano existe una multitud de instancias responsables de la gestión y administración del hecho migratorio, cuyas acciones son duplicadas, desarticuladas y dispersas entre sí, llevando al consecuente derroche de recursos estatales en burocracias innecesarias y obstaculizando las posibilidades de lograr la definición y ejecución de una política estatal de migración.

La carencia de una comprensión real de las múltiples causas, dimensiones y consecuencias del hecho migratorio por parte de los últimos gobiernos nacionales, se evidencia en el planteamiento de propuestas cargadas de buenas intenciones, que o bien nunca han llegado a ejecutarse o bien se han llevado a la práctica desde una desconexión de la realidad y las necesidades de los emigrantes ecuatorianos y sus familias. Así, se puede mencionar el Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior (2001), el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias (2001) y el Programa de Apoyo al Migrante Ecuatoriano en la Generación de Oportunidades de Comercio Exterior y de Inversiones (2002).

El ejemplo más elocuente de un Estado que es cada vez más pasivo e incoherente frente a la realidad de la migración en el Ecuador es la inexistencia de legislación y políticas, que garanticen la protección de los derechos de los migrantes y sus familias y las condiciones de vida más dignas para quienes deciden regresar al país. Al respecto, es importante señalar que en el Congreso Nacional del Ecuador, cuerpo legislativo del Estado, se han contabilizado en los últimos años cerca de 17 proyectos de ley, relativos a los temas de retorno de emigrantes, tráfico ilegal de personas, uso y canalización de remesas, entre otros. En marzo del 2004, fruto de la concertación entre sociedad política y sociedad civil ecuatorianas se elaboró un Proyecto de Ley de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, que buscaba justamente dar respuesta a un hecho social complejo que había sido abordado desde el campo jurídico – legal de

manera fragmentada y sesgada. Este proyecto fue presentado al Congreso Nacional; sin embargo, en el proceso previo a su discusión y debate fue modificado en sus aspectos fundamentales. Y aun cuando su aprobación podría -a pesar de dichas modificaciones-, significar un avance capital en el tema de legislación migratoria ecuatoriana, el proyecto permanece todavía sin ser aprobado.

Recientemente, a raíz del trágico naufragio del 13 de agosto en costas colombianas de 103 ecuatorianos que emigraban hacia Estados Unidos, la comisión de lo social y laboral del Congreso Nacional, encargada de promover el Proyecto de Ley de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, se interesa en reanudar el debate en torno a su aprobación, lo cual en principio es primordial. Es cuestionable, sin embargo, que ello haya obedecido a la presión de la opinión pública y de la sociedad civil, que rechazó la actitud indolente de un Estado que no reaccionó frente a la pérdida de vidas humanas y que ignoró su parte de responsabilidad en esta tragedia.

A pesar de ello, es importante mencionar, para concluir este punto, que existen algunas acciones desarrolladas en el ámbito gubernamental, y que merecen ser resaltadas.

Debido a la presión popular del levantamiento indígena de enero del 2001, en febrero de ese año el presidente Gustavo Noboa Bejarano, dispuso que el Gobierno Nacional inicie varias mesas de diálogo, entre ellas una sobre migración. En este proceso participaron diversas organizaciones indígenas y campesinas, como la CONAIE, la CONFEUNASSC, la FENOCIN, la FEINE, la FENACLE, así como movimientos de familiares de migrantes. El resultado de estas mesas fue la suscripción de un acta con “Acuerdos iniciales en el marco de la Mesa de Diálogo sobre Migración entre el Gobierno Nacional y las organizaciones indígenas, campesinas y sociales, suscrito el 29 de mayo del 2001”. Entre los acuerdos más relevantes se encontraban la aprobación de leyes y reglamentos que garanticen el ejercicio del voto de los ecuatorianos en el exterior; el tratamiento y aprobación de varios instrumentos internacionales, incluido el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios; un fondo para la creación de Programa para el Desarrollo de los Migrantes y sus Familias, con un aporte inicial de un millón de dólares y, posteriormente, mediante un monto adicional de diez millones de dólares, a través del programa de conversión de



deuda externa en deuda social, así como la inclusión en el Presupuesto General del Estado de una asignación anual de cinco millones de dólares.

En noviembre de 2001 se llevó a cabo en Quito el Primer Encuentro de Movimientos Migratorios, convocado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas).

En el año 2002 se logró la aprobación de la Ley del voto para el ecuatoriano en el exterior, que faculta a los emigrantes ecuatorianos a ejercer su derecho a elegir presidente y vicepresidente en las próximas elecciones de octubre del 2006.

Por otro lado, desde el Ministerio de Trabajo y Empleo se ha impulsado una Mesa de trabajo sobre migraciones laborales, con diversas instancias del gobierno y organizaciones de la sociedad civil especializadas en migración. Ésta tiene como objetivos impulsar propuestas que mejoren la condición socio-jurídica de los y las inmigrantes y emigrantes, propiciar espacios de discusión y análisis de propuestas legales tendientes a reformar la legislación interna sobre migraciones laborales, e incidir para el cumplimiento de las normas jurídicas contenidas en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, los acuerdos internacionales de la OIT, las recomendaciones de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes y la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>17</sup>.

Con el fin de alcanzar resultados concretos a mediano plazo en la adopción de soluciones viables a las demandas de los emigrantes e inmigrantes y sus familias, este espacio de diálogo, presidido por el Ministro de Trabajo y Empleo, Galo Chiriboga Zambrano, está revisando el proceso de implementación de los convenios hispano-ecuatorianos de 1960 y 1974 sobre seguridad social; adicionalmente se encuentra analizando la posible institucionalización de la Mesa, mediante la creación de un Consejo Nacional de Migraciones Laborales; y a futuro se prevé la revisión de los convenios bilaterales o multilaterales relativos a migraciones laborales, la identificación de respuestas para la situación de las familias e hijos de los emigrantes

---

<sup>17</sup> La información sobre la Mesa de trabajo sobre migraciones laborales ha sido gentilmente facilitada por el Dr. Pablo de la Vega, director del Centro de Documentación de Derechos Humanos Segundo Montes Mozo.

en los lugares de origen, así como de las mujeres trabajadoras migratorias y sus familias; y, se revisará el marco normativo vigente y los proyectos de ley que sobre estos temas estén bajo conocimiento del Congreso Nacional.

La importancia de estas acciones no sólo radica en los resultados que de ellas se espera obtener en beneficio de los directamente involucrados, es decir, los migrantes y sus familias, sino también en la participación activa y decidida que en su impulso han tenido diversos actores de la sociedad civil, lo cual habla de un proceso de construcción de ciudadanía y de incidencia política en torno al hecho migratorio.

#### **4. Participación de la sociedad civil e Iglesia frente al hecho de la migración en el Ecuador**

Resulta complejo poder realizar un mapeo de las diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia que actualmente se encuentran realizando un seguimiento a la migración en el Ecuador, dada la diversidad de enfoques sobre el tema, y por ende, los diversos intereses, motivaciones y orientaciones del trabajo que en torno a él se emprenden.

Justamente, porque se ha concebido a la migración como un *problema social*, se verifica la tendencia de una intervención orientada en función de sus *consecuencias negativas*. Por ello, primó en el pasado un trabajo sustentado en el asistencialismo y en el manejo de estigmas y estereotipos, que escasamente habían dado respuesta a las dimensiones sociales, culturales y políticas de la migración. Sobre los impactos sociales negativos, que de hecho existen, se hace referencia a la desestructuración familiar y a serios conflictos psico afectivos en niños y jóvenes, hijos de migrantes. Al respecto, sin embargo, se maneja mucha subjetividad; se plantea que la migración sería la generadora de problemas locales y familiares, como el comportamiento violento de los adolescentes, el surgimiento de pandillas, la deserción escolar, la infidelidad conyugal, las rupturas de las parejas y la destrucción de la familia nuclear, sin advertir que los problemas adjudicados a la migración han estado presentes mucho antes que ésta se agudizara, como efecto de otros factores sociales y culturales.

Es sobre estos “problemas” que algunas ONGs y espacios eclesiales que trabajan con familias de migrantes, así como centros educativos, han buscado intervenir, lamentablemente, con respuestas

insuficientes y mal orientadas, justamente por una ausencia de análisis sociales y políticos más profundos.

Son pocas las organizaciones de la sociedad civil que paulatinamente han ido asumiendo un enfoque político en su trabajo, partiendo de una comprensión más completa de las diversas causas y dimensiones de la problemática y de la premisa que los migrantes deben participar como sujetos de transformación y construcción de las sociedades de origen y destino de la migración, no solamente desde el aporte económico de las remesas, sino como ciudadanos gestores de su desarrollo.

Es así como han ido surgiendo redes de ONGs y de organismos de Iglesia que no han buscado frenar o incentivar la migración, sino promover, en las familias de migrantes y en la sociedad civil en general, la visión de que es necesario valorar las ventajas y desventajas de la emigración, antes de emigrar, y de que sí es posible convertir la emigración en una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida y para promover el desarrollo integral del país.

Tal es el caso del "Plan Migración, Comunicación y Desarrollo", una alianza binacional entre Ecuador y España que se creó en el año 2001, con el objetivo de transformar la migración en un elemento positivo para el intercambio cultural y el codesarrollo entre ambos países, aprovechando y potencializando algunas de sus características. Se pretende alcanzar tal objetivo por medio del trabajo en tres ejes: migración y ciudadanía, que plantea reivindicación de los derechos de los migrantes y sus familias y la generación de su actoría, así como la incidencia en la formulación y aprobación de políticas públicas en esta materia; migración y desarrollo, a través de la cual se busca implementar proyectos productivos, promover el ahorro y la inversión en las familias de migrantes y lograr que las remesas lleguen a las familias a costos más bajos y con mayor seguridad; y migración y comunicación, para fortalecer los lazos entre origen y destino, y romper con un imaginario social y una opinión pública cargados de prejuicios frente a la migración, como consecuencia de su mal manejo por parte de los medios de comunicación masivos ecuatorianos.

Al respecto, se debe resaltar que éstos han insistido en presentar a la opinión pública dos dimensiones de la migración: por un lado, las tragedias y riesgos de quienes migran, así como de sus familiares; y, por otro lado, las bondades macroeconómicas de las reme-

sas. El tratamiento que se ha dado a la migración, entonces, ha sido principalmente desde la “objetivización” del migrante como fuente de ingresos; y desde su criminalización, colocando un acento particular en el hecho de su salida “indocumentada” y de su vinculación con traficantes o “coyoteros”; e incluso desde el drama, el morbo y el espectáculo, asociados a las muertes, accidentes y desapariciones provocadas por las redes y rutas de migración “ilegal” (sobretudo hacia Estados Unidos). Es así que los medios de comunicación, lejos de presentar la migración en su real complejidad y multidimensionalidad, han construido una imagen distorsionada, segmentada y destructiva del migrante, de su familia y de su realidad que, evidentemente, ha reforzado el imaginario negativo del común de los ecuatorianos sobre este hecho social.

Otra instancia relevante de trabajo de la sociedad civil es el Taller Nacional de Migración, que intenta configurarse en un espacio de articulación, interlocución y encuentro permanente de las redes locales / regionales de instituciones y organizaciones que dan seguimiento a la migración, y que existen en las provincias de Azuay, Cañar, Zamora y Loja, y en las ciudades de Quito, Guayaquil y Riobamba<sup>18</sup>.

Este colectivo ha participado en varios espacios de concertación de la sociedad civil sobre el hecho migratorio y ha intentado mantener un trabajo de cabildeo e incidencia política con las diferentes instancias del Estado ecuatoriano, con el fin de promover la adopción de una política integral en materia migratoria. En tal virtud, participó en el año 2003 en las Mesas de Diálogo con la sociedad civil, convocadas por la Secretaría de Diálogo Social y Planificación, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, en las ciudades de Quito (enero), Guayaquil (marzo) y Cuenca (julio). En este proceso, la sociedad civil planteó como una prioridad nacional, precisamente, el establecimiento de una política pública integral y la creación de un organismo rector, articulador y coordinador de la institucionalidad responsable de la migración ecuatoriana. Posteriormente, en marzo del 2004, diversas organizaciones miembros del Taller participaron en la elaboración del Proyecto de Ley Protección al Migrante Ecuatoriano y sus Familias, conjuntamente con diputados nacionales

---

<sup>18</sup> Toda la información sobre el Taller Nacional de Migración fue gentilmente proporcionada por Hermel Mendoza, director de la Casa del Migrante del Municipio de Quito.

y delegados ministeriales, a cuyo proceso de aprobación se hizo referencia en párrafos anteriores.

La existencia de un interés cada vez más alto y generalizado en torno a la migración, a los migrantes y sus familias, y de expectativas colectivas de desarrollo de ese interés, ha llevado a que entre los actores de la sociedad civil mencionados se delimiten objetivos de trabajo comunes y articulaciones más claras. Sin embargo, el hecho de que en estas redes (Plan Migración Comunicación y Desarrollo, y Taller Nacional de Migración) se interrelacionen una multiplicidad de actores, y por ello entren en contacto diversas estrategias de intervención y dinámicas de movilización de recursos, implica que al interior de aquellas se dé un proceso de encuentros y desencuentros, que influye y enriquece las dinámicas, los discursos y prácticas de los diversos actores partícipes.

Es importante mencionar que en los procesos de articulación de estas organizaciones e instituciones y en la identificación de objetivos comunes, se ha reconocido la necesidad de potenciar la participación y la actoría de los familiares de migrantes y ex – migrantes en nuestro país. Es así que tanto el Plan Migración Comunicación y Desarrollo como el Taller Nacional de Migración han apostado por apoyar y fortalecer los espacios asociativos de estos actores, pues en una sociedad como la ecuatoriana, donde son escasos los mecanismos de interlocución entre personas, instituciones públicas y privadas una de las formas concretas de actoría que tienen los familiares de migrantes es a través de sus asociaciones. Las posibilidades de acción de estos movimientos sociales estarían relacionadas con la introducción de enfoques, valores y demandas sobre la migración, en la opinión pública y en la agenda política del país, influyendo en las decisiones políticas y en la resolución directa de los factores que afectan a la población migrante ecuatoriana.

Sobre el trabajo de la Iglesia es importante hacer una aclaración; como se mencionó al inicio, la migración no es un hecho social reciente en el Ecuador, tanto así que en las provincias australes de Azuay y Cañar el trabajo de acompañamiento -desde espacios eclesiales- a comunidades y familias de emigrantes que salieron del país en una primera ola migratoria hacia Estados Unidos, tiene más de una década de historia. En efecto, las pastorales de movilidad humana de las diócesis de dichas provincias han ido consolidando un trabajo de asesoría espiritual, legal y psicológica a los familiares de migrantes

en lugares de origen, y en el seguimiento de casos en los lugares de tránsito y destino.

El trabajo en la Diócesis de Cuenca se destaca particularmente por haber logrado en la zona acercamientos importantes con ciertas redes de tráfico ilegal de migrantes, actividad conocida como “coyoterismo”, ubicando informantes y actores clave con quienes generar confianza a fin de ir negociando y logrando acuerdos, para conseguir se devuelva a los familiares de migrantes el dinero y las propiedades entregadas a coyoteros y “enganchadores” como pago por documentos falsos y el traslado fuera del país.

### **5. Apuntes para una intervención necesaria**

El proceso actual de emigración en el Ecuador se desarrolla en un contexto global de desprotección y vulneración de los derechos de los emigrantes. Por esta razón se requieren acciones decisivas por parte del Estado ecuatoriano para enfrentar la difícil situación de millones de emigrantes, especialmente de los indocumentados, y la condición de inestabilidad de sus familias.

Las intervenciones del Estado no pueden ir dirigidas a aumentar la vulnerabilidad de sus ciudadanos residentes en el exterior. Es fundamental que se reconozca en la emigración una alternativa y oportunidad para el desarrollo sostenible, el enriquecimiento cultural, la mayor participación social, la humanización de las relaciones familiares y la dignificación personal de los ecuatorianos que han salido, y de nuestra sociedad en general. Es así que se debe implementar políticas por medio de las cuales se pueda encausar el proceso de la emigración, para que sus consecuencias sean no sólo lo menos dramáticas y desestructurantes posibles, sino incluso benéficas para el desarrollo colectivo, y en especial para los involucrados directos: los emigrantes y sus familias.

El Ecuador, en tanto estado miembro de la Convención Internacional de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, tiene la obligación de vigilar y supervisar los compromisos adquiridos por esta vía en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, tanto de los trabajadores extranjeros que se encuentran en nuestro territorio (en tránsito y como destino), así como de los trabajadores ecuatorianos que han emigrado.

Por ello, se debe empezar por la construcción y el fortalecimiento de una institucionalidad pública sólida y eficiente que permita al Estado adoptar políticas públicas en materia migratoria. Ello requeriría la creación de un organismo rector de la política migratoria en nuestro país, que comprenda de manera integral la emigración, denunciando sus causas estructurales que tienen que ver con los modelos de desarrollo vigentes; y que contribuya a una eficiente administración y gestión de los flujos migratorios (inmigración y emigración). Esta instancia permitiría superar la falta de coordinación entre las diversas instituciones públicas y, en algunos casos, de la sociedad civil y las iglesias, que se ocupan del tema migratorio.

Así mismo, es prioritario apoyar la creación de un Consejo Nacional de Migraciones Laborales, cuyos objetivos fundamentales sean promover oportunidades para que todos los hombres y mujeres en edad laboral accedan a un trabajo decente en nuestro país y en el extranjero, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana; e impulsar una cooperación activa en el plano internacional de los Gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores y la sociedad civil para gestionar las migraciones con fines de empleo.

De manera concomitante, el Estado ecuatoriano debe realizar el seguimiento, la evaluación y la modificación, de ser necesario, del Acuerdo entre Ecuador y España relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios, e iniciar conversaciones al más alto nivel sobre la situación socio-laboral y migratoria de los ecuatorianos en los principales países receptores y de tránsito, (en el caso de Estados Unidos, brindando especial énfasis a su situación en Guatemala y México).

En esta línea, resulta clave que el Estado ecuatoriano analice y cuestione el concepto de codesarrollo que desde el Gobierno español se busca posicionar actualmente en el debate y en la formulación de acciones sobre la migración, y cuyas prioridades de actuación se centran en la emigración ecuatoriana. En primera instancia, porque como país de origen (y proyecto piloto) no hemos participado en la construcción de este concepto, y en esa medida, no contempla nuestra visión acerca del hecho; segundo, porque los propios emigrantes ecuatorianos tampoco han sido implicados en la definición y en los objetivos del codesarrollo, lo cual es más grave aun, porque

una de sus premisas básicas es que los emigrantes participen activamente desde los países de destino, en el desarrollo de sus comunidades de origen. Y tercero, por cuanto el tema de participación activa no contempla o promueve la integración real de los inmigrantes en destino, en función de un proyecto de vida que implique el asentamiento definitivo del trabajador extranjero y su familia en la sociedad receptora.

En la misma línea del *codesarrollo*, y como país de origen, se ve necesario analizar qué acciones se deben emprender con los migrantes que han decidido regresar, para acompañar sus procesos de reinserción, a nivel familiar y comunitario. En este sentido es importante considerar aspectos psico afectivos, sociales y culturales, que permitan entender las implicaciones individuales y grupales del retorno, de tal suerte que la re-integración pueda ser una oportunidad de enriquecimiento personal, familiar y comunitario.

Es necesario apuntar, además, que la diversidad de las experiencias migratorias en el Ecuador exige en cualquier trabajo de intervención la consideración de realidades regionales, temporales, de género, generación, etnicidad, estatus migratorio, etc.; así como el conocimiento pleno de las legislaciones y marcos jurídicos internacionales que se relacionan con el tema migratorio.

Las consecuencias de la migración, entonces, dependerán de cómo el Estado ecuatoriano pueda intervenir para canalizarlas positivamente. Y esto puede lograrse, de manera más efectiva, apoyando y fortaleciendo espacios de la sociedad civil y organizaciones en los que los migrantes y sus familiares pueden configurarse en gestores y actores de sus propias iniciativas, a través de las cuales puedan defender sus derechos e impulsar proyectos que incidan en el mejoramiento de su calidad de vida.

En este sentido, es fundamental impulsar acciones de información, formación y seguimiento del próximo proceso electoral en nuestro país (octubre 2006), en el que los ecuatorianos en el exterior estarán facultados para ejercer su voto y elegir presidente y vicepresidente. Aunque el SJM considere que la Ley del Voto en el Exterior asume una cuestión coyuntural, pues no ataca directamente las causas de la migración y además esta ley pudiera prestarse a graves distorsiones como la desigualdad en la participación de los partidos políticos o la evasión del control del gasto electoral, reconoce la trascendencia



del proceso, pues –a más de constituirse en un elemento de vinculación hacia el acontecer nacional- deviene una oportunidad para movilizar a los migrantes respecto del poder inmenso que tiene su voto, como mecanismo de participación política, en la medida que esta decisión consciente y reflexiva obligue al Estado ecuatoriano a elaborar una política migratoria integral en su beneficio.

Para terminar, resulta fundamental recalcar que la migración responde en gran medida a causas estructurales, por lo cual las respuestas a este hecho deberán orientarse a trabajar sobre las estructuras de inequidad, injusticia y desesperanza que impulsan a los ecuatorianos a salir de su propia tierra, en busca mejores oportunidades y condiciones de una vida digna.

## BIBLIOGRAFÍA

**Agencia de Cooperación Externa y Municipio Metropolitano de Quito**, *El Fenómeno Migratorio en el Ecuador: un enfoque general*, Municipio Metropolitano de Quito, Quito, noviembre de 2001. p. 5.

**Blanco, Teresa**. "*Cientos de Migrantes concluyen en Murcia la Marcha por la Vida*", en *Diario 16*, España, 11 de Enero del 2001, p. 14.

**Diario Hoy**, "*Inmigrantes endurecen medidas*" en *Diario Hoy*, 18 de enero de 2001, p. A3.

**Diario Hoy**, "*Inmigrantes endurecen medidas*" en *Diario Hoy*, 18 de enero de 2001, p. 3A.

**Diario Hoy**, "*Repatriación, Única salida para los inmigrantes en España*" en *Diario Hoy*, Quito, 26 de enero de 2001.

**Diario Hoy**, "*Moeller revela acta de regularización*" en *Diario Hoy*, Quito, 31 de enero de 2001.

**El Comercio**, "*El Convenio no dice nada de cifras*" en *El Comercio*, Quito, 31 de enero de 2001.

**Egas, María Fernanda.** “*Los Hijos de la remesa*”, en Revista Vistazo, N° 797, 1 de noviembre 2000

**El Faro,** “*El fin de una larga marcha*” en El Faro, Lorca, 11 de enero de 2001, p. 7.

**Jokisch, Brad D.** “*Desde Nueva York a Madrid: tendencias de la migración ecuatoriana*” en Revista Ecuador Debate, #54, diciembre 2001, Quito, CAAP, p. 66

**Ramírez, Franklin; Ramírez, Jaques.** “*La estampida migratoria ecuatoriana*”, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2005.

**Revilla Blanco, Mónica.** “*El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido*” en Revista Zona Abierta, N°69, Madrid, 1994.

**Villaruel, Patricia.** “*Madrid: 40 ecuatorianos protestan en un templo*” en El Comercio, 14 de febrero de 2001, p. A3.



## **Introducción**

El tráfico ilegal de migrantes afecta diariamente al Ecuador y se desarrolla en condiciones tan precarias que llegan a producirse sucesos dramáticos como el naufragio de agosto del 2005 de una embarcación con un centenar de migrantes a bordo y el reciente naufragio de una panga frente a las costas de Manabí con la muerte de varios compatriotas. Este trabajo pretende realizar un breve análisis de este delito.

Reviso los principales términos que se utilizan en la materia con miras a comprender este fenómeno, se analiza el marco legal del tráfico tanto desde el punto de vista de la legislación nacional como de las convenciones internacionales de las cuales el Ecuador es parte. Igualmente, se mencionan a los actores que están presentes en el tráfico, los costos, los procedimientos de los coyoteros y las actividades conexas, así como las vinculaciones de la corrupción en todo este proceso.

La legislación nacional en la materia está por ser revisada y existen algunos proyectos e iniciativas gubernamentales para combatir el tráfico. El Ministerio Público ha creado una unidad especial destinada al tráfico y para ello cuenta con la colaboración de la Policía Judicial.

Finalmente se formulan algunas recomendaciones para una mejor comprensión de este delito y para la armonización de los instrumentos internacionales con la legislación nacional.

### **1. Tráfico, trata, migración irregular.**

El *tráfico ilegal de migrantes* y la *trata de personas* son delitos interconectados en los que es difícil trazar la línea que los separa, sin embargo son dos fenómenos que han sido considerados por la

comunidad internacional en protocolos independientes, complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Internacional Organizada<sup>1</sup>.

El informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales<sup>2</sup> realiza una distinción jurídica entre tráfico y trata. Mientras en el primero existe mutuo acuerdo entre el traficante y el traficado, basado en un supuesto de ventajas recíprocas, en el segundo caso, media la coacción, el uso de la fuerza u otros medios que contemplan la ausencia del consentimiento de la víctima. Adicionalmente la trata conllevará la explotación de la víctima, ya sea sexual o a través de servicios forzados. El tráfico ilegal de migrantes es un delito por el cual se violan las normas penales y de migración de un país, en cambio la trata es considerada como una violación de los derechos humanos de la víctima.

Asimismo otra diferencia importante entre los dos delitos radica en que la trata no siempre conlleva el cruce de una frontera internacional para que exista el abuso, en cambio para que se tipifique el tráfico ilegal de migrantes será indispensable que se produzca la introducción del traficado en el territorio de otro estado<sup>3</sup>. Se debe recordar asimismo que para que se produzca el tráfico en muchas ocasiones se producen otras actividades delictivas que serán mencionadas más adelante.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con sede en Viena, en su página web recoge una diferencia adicional entre los dos delitos: el tráfico ilegal de migrantes termina con la llegada de los migrantes a su destino mientras la trata conlleva la continua explotación de las víctimas de tal forma que genera ganancias ilegales al traficante.<sup>4</sup>

Un aspecto de carácter histórico que es relevante destacar se refiere a las versiones en español adoptadas para las definiciones de los dos delitos durante la negociación de los Protocolos de Palermo.

---

<sup>1</sup> Adoptada en noviembre del 2000 por la Asamblea de las Naciones Unidas, y suscrita en Palermo en diciembre de ese año, entró en vigor el 29 de septiembre del 2003 y su ratificación por el Congreso ecuatoriano fue publicada en el R.O. No. 197 del 24 de octubre del 2003. Información sobre los Protocolos se proporciona en una sección posterior de este trabajo

<sup>2</sup> En diciembre del 2003 se estableció la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales con el apoyo del Secretario

<sup>3</sup> Eduardo Geronimi. "Aspectos Jurídicos del Tráfico y la Trata de Trabajadores Migrantes". Perspectivas sobre Migraciones Laborales. No. 2. Programa de Migraciones Internacionales. Oficina Internacional del Trabajo. Versión electrónica proporcionada por el autor el 23.11.2005. P-10

<sup>4</sup> www.unodc.org. consultado el 13.02.2005.

En inglés los términos son muy claros y no cabe confusión (*smuggling* y *trafficking*), mientras en español finalmente se optó por tráfico y trata, habiéndose ensayado otras terminologías como: introducción clandestina o contrabando (para tráfico). Resulta por tanto un poco confuso que *smuggling* sea tráfico en español y que *trafficking* sea trata.<sup>5</sup>

En este análisis cabe también tener en cuenta a la *migración irregular*, para la cual no existe una definición universalmente aceptada; si se trata del país de destino, la inmigración irregular se referirá a la entrada, permanencia o trabajo sin cumplirse los requisitos de las normas legales de ese país. Desde el punto de vista del país de origen será cuando se cruza una frontera internacional sin haber utilizado los documentos de viaje requeridos así como los procedimientos internos establecidos para el efecto.<sup>6</sup>

## 2. Ecuador: Tráfico ilegal de migrantes

Teniendo en cuenta la condición actual del país caracterizada por la falta de oportunidades laborales, remuneraciones bajas, exclusión social, restringido acceso a los servicios de salud y educación, así como la inestabilidad política, no es difícil concluir que el deseo de buscar oportunidades en el extranjero continuará y que, ante la imposibilidad de hacerlo legalmente debido a las restricciones de visado de los países de destino (Estados Unidos y los países de la Unión Europea) la principal vía será a través del tráfico ilegal.

En el mes de octubre del 2005 realicé una visita a las provincias del Azuay y Cañar, áreas en las que el fenómeno migratorio ha afectado a más de una generación, y mantuve entrevistas tanto con funcionarios públicos de la Fiscalía y de la Defensoría del Pueblo como con representantes de organizaciones vinculadas principalmente con la Iglesia que cooperan con los migrantes, y una de las principales conclusiones a las que se llega es que cada vez será más caro migrar debido a las restricciones de controles migratorios y de visado que implementan los países de destino.

Para visualizar el encarecimiento y dificultad del tráfico ilegal basta comparar dos momentos de la última ola migratoria: Hace pocos años la ruta utilizada para ir a Estados Unidos era más simple,

<sup>5</sup> Geronimi. Op Cit , p-8

<sup>6</sup> Glossary on Migration. International Migration Law. International Organization for Migration. Versión en pdf. 2004. p-34 y 35

se tomaba un avión a México, país que no requería visado para los ecuatorianos, para luego cruzar la frontera a pie, con la ayuda de los “pasadores” de la zona. Inclusive en ocasiones se llegaba a los Estados Unidos a través de Europa, principalmente vía España, con pasaporte falso generalmente mexicano o español.

Actualmente las ofertas de los traficantes de personas para migrar a los Estados Unidos varían y también los precios dependiendo de la ruta, entre 12.000 a 15.000 USD: salida por la costa ecuatoriana con destino a alguno de los países centroamericanos, mientras más al sur esté el país, más caro será llegar a México para continuar a pie el paso de la frontera. Otra ruta es vía Bolivia o Perú, en este caso se continúa el viaje en avión con pasaporte falso de alguna otra nacionalidad latinoamericana a la que México no requiere visado.

El diario El Comercio en su edición del 5 de septiembre del 2005<sup>7</sup>, publica un artículo según el cual existen 3 formas de financiar el viaje: 1. pago adelantado total del dinero, que en mi criterio es la menos utilizada porque se requeriría tener el efectivo, por lo general el migrante no cuenta con esos fondos; 2. por cuotas, según va avanzando en el desplazamiento por los países de tránsito; y, 3. hipoteca de inmuebles para garantizar un préstamo o la entrega de bienes muebles.

Uno de los fiscales con quienes conversé en mi visita a las provincias del Azuay y Cañar me informó que existen conocidos coyotes cuyos nombres aparecen en los respectivos registros de la propiedad como beneficiarios de centenares de propiedades de los migrantes. Actualmente la ley no prevé que se decomisen los bienes a las personas encontradas culpables del delito de tráfico ilegal de migrantes, posibilidad que debería ser considerada por el legislador, así como cuando no puedan justificar el origen legítimo de cuentas bancarias. Ya existe cierto avance en la recientemente aprobada ley de lavado de activos<sup>8</sup> que establece el comiso especial de los bienes que fueron objeto de la infracción.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Jean Paul Cano. El Coyotaje rinde 60 millones cada año. Diario El Comercio. 05.09.2005. Consultado el 07.09.2005. en [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

<sup>8</sup> Art. 17.- “La condena por delito de lavado de activos incluirá la pena de comiso especial de conformidad con lo previsto en el Código Penal y las disposiciones de esta Ley” Ley para reprimir el lavado de activos. Registro Oficial R.O. No. 127 - Martes, 18 de octubre de 2005

<sup>9</sup> Art. 65.- “El comiso especial recae: sobre las cosas que fueron el objeto de la infracción; sobre las que han servido, o han sido destinadas para cometerla, cuando son de propiedad del autor del acto punible, o del cómplice; y sobre las que han sido producidas por la infracción misma” Código Penal. Codificación de julio del 2003

### 3. El traficante (coyote o coyotero) y otros actores del tráfico ilegal de migrantes

En las zonas de mayor migración como son las referidas provincias, *el coyote*<sup>10</sup> ha sido tradicionalmente percibido como un “salvador”, como una persona que facilita la concreción del “sueño americano”; el coyote generalmente no se encuentra satanizado, es quien permite al migrante obtener lo que por la vía regular y oficial no se puede lograr. La figura del coyote existe en la región desde hace muchos años y normalmente los coyotes han honrado su compromiso, hacer que los migrantes lleguen al destino. Ese éxito en la tarea es la mejor carta de presentación del coyote.

Sin embargo con el auge del fenómeno migratorio también han aparecido los coyotes de último momento, los advenedizos, los estafadores, aquéllos que no tienen la intención ni la infraestructura para llevar a los migrantes al país de destino.

En el tráfico ilegal de migrantes existen otros “actores” a más del coyote, que son el enganchador o reclutador, aquel que, especialmente en los pueblos o en los lugares en que se reúnen las posibles víctimas se presenta para ofrecer los servicios del coyotero. Igualmente está el usurero (que a veces es el mismo coyotero) y el pasador o “pollero” (a nivel internacional cuando cruza la frontera).

Es así como un estudio sobre la migración irregular<sup>11</sup> describe que el proceso de la migración irregular incluye varias etapas y protagonistas: el reclutamiento de los potenciales migrantes por parte de los “enganchadores”<sup>12</sup>, la participación de las redes familiares en la decisión de migrar, el papel definitivo que cumplen las redes de financiamiento constituidas por agencias de viaje (muchas vinculadas con traficantes de personas), los “chulqueros” (prestamista ilegal, usurero), así como las redes nacionales de traficantes de personas que a su vez cuentan con sus corresponsales internacionales y finalmente el rol del coyote o coyotero así como de otros actores que colaboran en este delito (contactos, asesores de visas, tramitadores, estafadores, coyotes menores, etc.).

<sup>10</sup> Coyote.- Persona que se encarga oficiosamente de hacer trámites, especialmente para los emigrantes que no tiene los papeles en regla, mediante una remuneración (Consultado en el web de la Real Academia de la Lengua Española 12.12.2005 [www.rae.es](http://www.rae.es))

<sup>11</sup> FALCONI Fabiola, Ordóñez Carmen, Las mujeres migrantes irregulares del Cantón Cuenca, Tendencias y efectos de la Emigración en el Ecuador. Vol 2. Las dinámicas de la migración irregular. Giussepe Solfrini Editor, ALISEI, 2005.

<sup>12</sup> “Cumplen la función de persuadir a los potenciales migrantes de la necesidad de salir al exterior como requisito para mejorar su vida”. FALCONI. Op cit p. 136



#### 4. Corrupción

El delito de tráfico ilegal de migrantes está generalmente vinculado a actos de corrupción en los que intervienen funcionarios del estado. Cuando se lee en la prensa local alguno de los múltiples testimonios de los migrantes, que comienzan con el momento en que se toma la decisión de migrar, concluyendo con la llegada al su destino, se desprende que recibe dinero el policía de tránsito que está a cargo de vigilar movimientos irregulares en las carreteras, también lo hará el oficial de migración, que se hará de “la vista gorda” en muchas ocasiones, por no citar el dinero ya repartido en falsificación de pasaportes, visas, cédulas de ciudadanía, permisos de salida, en caso de menores, en los que están involucrados en la mayoría de casos, funcionarios públicos.

Adicionalmente a este “reparto” entre funcionarios del estado están los pagos o costos de la operación, cobra el chofer o dueño del bus que transporta al migrante desde su población al lugar de embarque, gana el dueño de hotel o pensión en la que se hospedan los migrantes, quienes saldrán a mitad de la noche hacia la playa, cobra el dueño de la lancha que alimentará con migrantes al barco pesquero, cobra el capitán del barco y la tripulación, igualmente el dueño (patrón del barco), quizás cobrará también la autoridad encargada del control de los puertos para no reportar la salida irregular de embarcaciones pesqueras. La historia se repetirá en el país de tránsito así como a la llegada al país de destino, ocasiones en que los migrantes tendrán seguramente que cancelar otras cantidades de dinero si el acuerdo con el coyote no incluyó desde un inicio el “paquete completo”.

#### 5. Legislación vigente

La Constitución de la República recoge en el artículo 23, literal 4 la prohibición del tráfico de seres humanos en todas sus formas así como el derecho a transitar libremente por el país y a gozar de libertad para entrar y salir del Ecuador. (artículo 23 literal 4)

El Código Penal vigente en el Título V de los Delitos contra la Seguridad Pública, capítulo XII sanciona el Tráfico Ilegal de Migrantes a través de dos artículos:

**Art. 440-A.-** El que por medios ilegales facilitare la migración de personas nacionales o extranjeras hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave será reprimido con la pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años.

**Art. 440-B.-** (Agregado por el Art. 2 de la Ley 2002-91, R.O. 716, 2-XII-2002).- Si a consecuencia de los actos de ejecución del tráfico ilegal de migrantes las víctimas sufrieren lesiones previsibles, de aquellas contempladas en los artículos 465, 466 y 467 de este Código, se impondrá a quienes hayan facilitado las migraciones ilegales, una pena de seis a nueve años de reclusión menor ordinaria, según la gravedad de la lesión y en caso de muerte, la pena será de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años.

Mediante Decreto Ejecutivo No-1981<sup>13</sup> el Gobierno declaró como *“Política Prioritaria del Estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores”*.

Como se aprecia en este decreto se incluyen diferentes problemáticas de orden delincriminal, interesa para este análisis el que conste el tráfico ilegal de migrantes. El decreto prevé la elaboración de un Plan Nacional para combatir los delitos antes mencionados y para ello se crea una Comisión conformada por los Ministros de Relaciones Exteriores, Gobierno y Policía, Educación y Cultura, Trabajo y Empleo, Bienestar Social, Salud Pública, Ministerio Fiscal, el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el INNFA y un representante de la ciudadanía designado por el Presidente de la República.

La Comisión está presidida por el Ministro de Gobierno y actualmente con una Secretaría Técnica, a la vez conformada por la CONAMU, el Consejo de la Niñez y Adolescencia y la Dirección Nacional de Género, DINAGE.

En entrevista mantenida con la Doctora Hilda Viteri<sup>14</sup> Directora de la DINAGE fui informada que para la elaboración del plan está previsto la realización de talleres a nivel nacional. También que se han creado dos comisiones, una para la difusión del plan y la otra para la persecución de los delitos (Fiscalía, Policía Judicial, DINAPEN).

Según información contenida en Boletín de Prensa de la Presidencia de la República de 19 de abril del 2006, el Plan Nacional fue presentado para la aprobación del Jefe de Estado en esa fecha. Se

<sup>13</sup> Registro Oficial 410, de 31.08.2004.

<sup>14</sup> Entrevista mantenida en las Oficinas de la DINAGE, día lunes 13.02.06

encuentra estructurado en tres áreas: un área de prevención mediante mecanismos aplicados a nivel de la ciudadanía e instituciones para prevenir los delitos; un área de investigación, sanción y protección, con la cual a través de operadores de justicia y equipos especializados en el tema se estandarice procedimientos para la investigación oportuna de los delitos; y una área de reparación y restitución del derecho de las víctimas

## 6. Fiscalía de Migrantes

El Ministerio Público mediante Acuerdo Ministerial No. 027 - MFG-2004, de 2 de junio del 2004<sup>15</sup>, crea las Unidades de Turismo, Asuntos Migratorios y Tráfico Ilegal de Migrantes, como una respuesta al “crecimiento de los índices delictivos en el ámbito de turismo y en el tráfico ilegal de migrantes o “coyoterismo”, que en la actualidad afecta gravemente a importantes sectores poblacionales del país”. Estas Unidades se crearon originalmente en las Fiscalías Distritales de Pichincha, Guayas y Galápagos. Sin embargo en vista de la magnitud del problema existen actualmente unidades en Azuay, Cañar y Manabí, así como en otras regiones de alta tasa migratoria.

Las denuncias ante la Fiscalía son escasas porque las víctimas del tráfico ilegal de migrantes lo que desean es llegar a su destino, generalmente el compromiso del coyote es hacerlo en 3 intentos, si no lo logra estaría acordada la devolución del dinero o de la propiedad o bien inmueble entregado. Es por ello que en muchas ocasiones los migrantes pactan directamente con el coyote un acuerdo financiero y pocas veces presentan denuncias formales.

El naufragio del mes de agosto del 2005 marcó una diferencia en esta actitud, ya que al haber perdido a sus parientes, los familiares de los migrantes perdieron no sólo al ser querido si no también a la persona que a través de su trabajo pagaría la deuda contraída con el coyote, es por ello que a más de la natural indignación por la trágica muerte de su hijos, hermanos o esposos, está el peso de la deuda con el coyote.

La Fiscalía durante la investigación cuenta con la colaboración de la Policía Judicial. Adicionalmente la Policía Nacional tiene una división especializada anticoyoterismo (COAC control anticoyo-

---

<sup>15</sup> Informe Anual 2004 del Ministerio Público. Enero del 2005 Consultado en el web [www.fiscalia.gov.ec](http://www.fiscalia.gov.ec) el 12.02.2006

terismo), lo que representa un positivo avance en la investigación del delito. En el caso de que haya menores también se involucra a la DINAPEN (policía especializada en niños y adolescentes).

Durante las semanas que siguieron a este naufragio se produjo un amplio debate en la opinión pública sobre el tráfico ilegal de migrantes, sobre quienes son los responsables, sobre la impunidad de los culpables, sobre la falta de vigilancia por parte del estado, entre otros temas analizados.

## 7. Reforma legislativa

Es así como actualmente está para conocimiento y aprobación del Pleno del Congreso el informe para segundo debate del Proyecto de Ley Reformativa al Código Penal<sup>16</sup>, el cual unifica los dos artículos vigentes, signando al nuevo artículo con el No. 440

**Art. 440.-** El que por medios ilícitos, promueva, facilite, induzca, financie, colabore, ayude para la migración ilegal de personas nacionales o extranjeras hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión de doce a dieciséis años y multa de cinco a diez mil salarios mínimos vitales. Si, además, a consecuencia de los actos de ejecución del tráfico ilegal de migrantes las víctimas sufrieren lesiones previsibles, de aquellas contempladas en los artículos 465, 466 y 467 de este Código, se impondrá a quienes hayan facilitado las migraciones ilegales, una pena de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, según la gravedad de la lesión y en caso de muerte, la pena será de reclusión mayor de dieciséis a veinticinco años.

Como se aprecia, la propuesta legislativa en primer lugar amplía las actividades a ser consideradas dentro del delito, al añadir la promoción, la inducción, el financiamiento, la colaboración para el tráfico ilegal de migrantes. Además aumenta la pena cuando no sea infracción más grave a entre 12 y 16 años de reclusión y prevé una fuerte multa. En caso de que las víctimas sufrieren lesiones previsibles se sube la sanción a entre 8 a 12 doce años y si murieren reclusión mayor a entre 16 a 25 años

<sup>16</sup> Entrevista con el Lcdo. Luis Aguilar Merino, Secretario de la Comisión citada en la que me proporcionó el texto del proyecto de informe.06.10.2005

En el proyecto de informe elaborado por la Comisión de lo Civil y Penal, igualmente se aumentan las penas y multas para los delitos contenidos en los artículos 584, 585 y 586 del Código Penal, referidos a la usura y a las casas de préstamos sobre prenda.

Otros delitos conexos o vinculados con el tráfico ilegal de migrantes son: falsificación de documentos, falsificación de pasaportes o documentos de viaje, suplantación de identidad, asociación ilícita (art. 370 Código Penal), enriquecimiento ilícito, estafa (art. 563), testaferrismo, intimidación (art. 377), extorsión (art. 537), cohecho (art. 285).

Adicionalmente al Proyecto de reforma del Código Penal ha sido elaborado por la Comandancia General de la Marina el Proyecto de "Ley Orgánica de Administración y Control de Espacios Acuáticos"<sup>17</sup>, que contiene artículos referidos al tráfico ilegal de personas por el mar territorial. Cito a continuación los textos respectivos:

**Art. 31.-** Las Capitanías de Puerto, en sus respectivas jurisdicciones, tendrán las siguientes obligaciones:

h. Prevenir el tráfico ilícito por mar de personas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas y precursores químicos

**Art. 262.-** De las contravenciones de Cuarta Clase:

a. Los que navegaren en aguas jurisdiccionales sin autorización de la Autoridad Marítima;

b. Los que embarcaren personas en forma clandestina a bordo de naves de tráfico internacional o de naves de tráfico nacional con ruta a la Provincia Insular de Galápagos;

r. Los que tripulen naves que transporten migrantes ilegales

u. Los que facilitaren sus naves para actividades ilícitas;

v. Los armadores u operadores que faciliten sus naves para el tráfico de migrantes ilegales o actos de piratería;

**Art. 268.-** Las contravenciones marítimas de cuarta clase serán sancionadas con multa de ochocientos uno dólares a dos mil dólares o suspensión de la vigencia de la matrícula de ciento ochenta y uno a trescientos sesenta y cinco días

---

<sup>17</sup> Versión electrónica del texto de proyecto de ley proporcionado por la DGSMÁE, del Ministerio de Relaciones Exteriores el 25.11.2005

## Capítulo 4

### De los delitos.

**Art. 284.-** A más de los contemplados en el Código Penal y otras leyes, constituyen delitos contra la navegación y la seguridad de la vida humana en el mar y se determinan con sus respectivas penas los siguientes:

d. Quien transporte migrantes ilegales en una nave, será sancionado con una pena de reclusión mayor de doce a diez y seis años. Esta pena llevará aparejada la incautación de la nave y la suspensión definitiva de la matrícula del personal de Marina Mercante involucrado como autores, cómplices o encubridores.

e. Quien participe como cómplice o encubridor en el transporte ilegal de migrantes, será sancionado según el grado de su participación en este delito.

Según he sido informada por la Secretaría del Congreso Nacional hasta el día 15 de agosto del 2006, el proyecto de ley no había sido presentado para conocimiento y aprobación de esta Función.

Otro Proyecto de Reforma al artículo 23, numeral 2 de la Constitución de la República<sup>18</sup> establece la imprescriptibilidad del delito y penas de la Trata de Personas y Tráfico Ilegal de Migrantes. Fue presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales el pasado 17 de abril del 2006. Entre los objetivos del proyecto de reforma está el “garantizar el derecho civil de los ecuatorianos a la integridad personal y el Estado otorgar las garantías necesarias y suficientes para prevenir, eliminar y sancionar, en especial la violencia contra niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores”.

Igualmente se presentó el pasado 30 de marzo el “Proyecto de Ley Orgánica reformativa de la ley orgánica de la Función Legislativa que crea la Comisión Especializada Permanente de Asuntos del Migrante”<sup>19</sup>, que tiene como finalidad aportar a la adopción, por parte del Estado Ecuatoriano, de políticas, planes, programas y proyectos para administrar y gestionar el fenómeno migratorio.

---

<sup>18</sup> Extracto del Proyecto de Ley publicado en el R.O. 276, de 23.05.2006.

<sup>19</sup> Oficio No. 750-CVJ-DPG-06 dirigido por H. Cynthia Viteri al Presidente del H. Congreso Nacional de 30.03.2006.

## 8. Normas internacionales

El Ecuador es parte del “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”<sup>20</sup> complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este Protocolo según consta en su artículo 2 tiene como finalidad prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes pero también la cooperación de los estados con miras a proteger los derechos de los migrantes.

El Protocolo contiene las definiciones de tráfico ilegal de migrantes, de entrada ilegal, de documento de viaje o de identidad falso y de buque, conceptos que es fundamental tener claros al legislar y tipificar el delito de tráfico ilegal de migrantes, de conformidad con el compromiso adquirido en dicho Protocolo (artículo 6)

Es interesante citar el contenido del artículo 5to que exime de responsabilidad penal a los migrantes que “han sido objeto” del tráfico ilegal de migrantes. Una funcionaria de la Policía Judicial, en una entrevista que mantuve en agosto del 2005, me manifestó que mientras los propios migrantes no sean de alguna manera sancionados, jamás se podrá perseguir efectivamente el delito, que seguirán intentando migrar de forma ilegal porque entre otras razones no están cometiendo ningún delito.

Este es un tema que requiere un delicado análisis y que ha sido recogido en la legislación nacional tanto en la Ley de Migración como el Código Penal:

### **Ley de Migración Artículo 37.:**

IV.- Quienes por sí o por interpuesta persona, proporcionaren documentación de viaje a favor de ecuatorianos que pretendan permanecer y trabajar en otro país, con fraude u omitiendo la autorización específica de salida del país que con dicho objeto concede el Servicio de Migración de la Policía Nacional, serán reprimidos con reclusión menor ordinaria de tres a seis años, siempre que dicha conducta no constituya el delito de falsificación u otro mayor, en cuyo caso se estará a lo dispuesto para el efecto en el Capítulo III del Título IV del Código Penal.

---

<sup>20</sup> Protocolo contra Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Entró en vigor el 28.01.2004. Publicado en el Registro Oficial No 364 de 25 de junio del 2004

### **Código Penal Artículo 343, 2do párrafo**

No tendrá responsabilidad alguna quien haya sido inducido a utilizar tales documentos, cuando sea víctima del tráfico ilegal de migrantes.

El Ecuador también es parte de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*<sup>21</sup>, que contiene algunas disposiciones relativas al tráfico ilegal de trabajadores migrantes.

#### **Art. 68**

1. Los Estados Partes, incluidos los Estados de tránsito, colaborarán con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular. Entre las medidas que se adopten con ese objeto dentro de la jurisdicción de cada Estado interesado, se contarán:

- a) Medidas adecuadas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración;
- b) Medidas para detectar y eliminar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto; y,
- c) Medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular.

2. Los Estados de empleo adoptarán todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esos trabajadores. Esas medidas no menoscabarán los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo.

---

<sup>21</sup> Entró en vigor el 1° de julio del 2003 y su ratificación fue publicada en el Registro Oficial 133, de 25 de julio de 2003



## Recomendaciones

1. El Estado ecuatoriano, ya sea a través de las diferentes instituciones del Ejecutivo o a través de las respectivas comisiones del Congreso Nacional deberá incorporar en su legislación nacional las recomendaciones contenidas en los instrumentos internacionales de que es parte, relativas al tráfico ilegal de migrantes
2. En esta tarea la labor de la Cancillería es fundamental, a través de las dependencias de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y de la Dirección General de Derechos Humanos, dar a conocer a los actores involucrados (Fiscalía, Policía Judicial, Policía de Migraciones, Defensoría del Pueblo, etc) sobre las obligaciones internacionales del Ecuador en la materia. Esta labor se la puede desarrollar a través de seminarios y talleres organizados conjuntamente.
3. Si bien el Plan de combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores ha sido presentado de conformidad con el Decreto 1981, éste contiene varios conceptos y fenómenos delincuenciales que pueden presentarse a confusión, y en mi criterio se los ha incluido en un solo documento de manera poco articulada. Por ello es indispensable realizar campañas de comprensión de los diferentes fenómenos en primer lugar a nivel de los medios de comunicación y luego entre la población.
4. El tráfico ilegal de migrantes no terminará con el aumento de las sanciones, es una realidad que rebasa el área penal. Se deberán buscar por ello alternativas para la migración legal como iniciar negociaciones con otros países para suscribir acuerdos de flujos migratorios como el que se tiene con España.

## BIBLIOGRAFÍA

**Cano, Jean Paul.** *El Coyotaje rinde 60 millones cada año.* Diario El Comercio. 05.09.2005. Consultado el 07.09.2005. en [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

**Código Penal.** Codificación de julio del 2003

**Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.** R.O. No. 197 del 24 de octubre del 2003.

**Decreto Ejecutivo No-1981** “*Política Prioritaria del Estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores*” Registro Oficial 410, de 31.08.2004

**FALCONÍ Fabiola, Ordóñez Carmen,** *Las mujeres migrantes irregulares del Cantón Cuenca, Tendencias y efectos de la Emigración en el Ecuador.* Vol 2. Las dinámicas de la migración irregular. Giuspe Solfrini Editor, ALISEI, 2005.

**GERONIMI, Eduardo.** *Aspectos Jurídicos del Tráfico y la Trata de Trabajadores Migrantes.* Perspectivas sobre Migraciones Laborares. No. 2. Programa de Migraciones Internacionales. Oficina Internacional del Trabajo. Versión electrónica proporcionada por el autor el 23.11.2005. 54 p.

**Informe Anual 2004 del Ministerio Público.** Enero del 2005. Web [www.fiscalia.gov.ec](http://www.fiscalia.gov.ec)

**Glossary on Migration.** *International Migration Law. International Organization for Migration.* Versión en pdf. 2004.

**Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones.** Octubre 2005. Consultado en [www.gcim.org](http://www.gcim.org).

**Ley para reprimir el lavado de activos.** Registro Oficial R.O. No. 127 , 18.10.2005

**Proyecto de "Ley Orgánica de Administración y Control de Espacios Acuáticos".** Versión electrónica proporcionada por la DGSMAE, del Ministerio de Relaciones Exteriores el 25.11.2005

**Protocolo contra Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.** Registro Oficial No 364 25.06. 2004

Website de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con sede en Viena [www.unodc.org](http://www.unodc.org).

Website Real Academia de la Lengua Española [www.rae.es](http://www.rae.es)

# Índice

## **Presentación**

<i>Emb. Francisco Carrión Mena</i> .....	3
--	---

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

<i>Javier Ponce Leiva</i> .....	5
---------------------------------	---

## **Introducción**

<i>Javier Ponce Leiva</i> .....	11
---------------------------------	----

## **La proyección multicultural del Ecuador**

<i>Fernando García</i> .....	31
<i>Fernando Sarango</i> .....	57
<i>Alexandra Martínez</i> .....	60
<i>Juan Carlos Ocles</i> .....	66

## **La promoción cultural del Ecuador**

<i>Luis Zúñiga</i> .....	71
<i>Abdón Ubidia</i> .....	84
<i>René Cardoso</i> .....	87
<i>Carlos Calderón Chico</i> .....	93

## **La protección del Patrimonio Nacional**

La protección de los bienes materiales	
<i>Francisco Valdez</i> .....	97
<i>Carmen Rosa Ponce</i> .....	107
La protección de los bienes inmateriales y la diversidad cultural	
<i>Andrés Abad</i> .....	113

## **Emigración y política exterior**

Emigración y política exterior	
<i>Pablo de la Vega</i> .....	129
Cómo entendemos el hecho migratorio en el Ecuador	
<i>Servicio Jesuita a migrantes, Ecuador</i> .....	145
Tráfico ilegal de Migrantes	
<i>Gabriela Troya</i> .....	165

Los temas de cultura y emigración se funden en este libro en su relación con la política exterior. Fernando García de FLACSO reflexiona acerca de la proyección multicultural del Ecuador en su ponencia, ponencia que es comentada por representantes de las comunidades indígena y afro-ecuatoriana. El antropólogo y escritor, Luis Zúñiga, presenta su propuesta para la promoción cultural del Ecuador, que es comentada por los escritores Abdón Ubidia y Carlos Calderón Chico. La protección del patrimonio nacional es enfocada a través de la protección de los bienes materiales por Francisco Valdez de la IRD de Francia y su ponencia es comentada por Carmen Rosa Ponce, ex-directora del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Andrés Abad del Museo del Banco Central en Cuenca orienta su exposición hacia la protección de los bienes inmateriales y la diversidad cultural, dentro de lo que constituye la protección del patrimonio nacional.

Pablo de la Vega, Secretario Técnico de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, aborda los pormenores relacionados a la emigración y política exterior. El Servicio Jesuita a Migrantes comparte una visión de cómo se entiende el hecho migratorio en el Ecuador. Se concluye con la presentación de Gabriela Troya del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador acerca del tráfico ilegal de migrantes.

PlanEx



[www.camaleon.com](http://www.camaleon.com)