

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

ABOGADA

**“ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN RETORNO  
VOLUNTARIO COMO MECANISMO INTEGRAL DEL ESTADO  
ECUATORIANO PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE MOVILIDAD  
HUMANA: CASO DE MIGRANTES ECUATORIANOS QUE HAN RETORNADO  
DE ESPAÑA.”**

STEPHANIE LIZBETH NÚÑEZ YÁNEZ

DIRECTORA: DRA. ROCIO BERMEO

OCTUBRE - 2015

*Agradecimientos:*

*En agradecimiento, en primer lugar a Dios por ser mi guía y darme sabiduría para superar todos los obstáculos en el camino. A mi familia, fuente de apoyo incondicional en toda mi vida y más aún en mis años de formación profesional, en especial a mi padre **Hugo Núñez** y mi madre **Yolanda Yáñez** quienes han depositado su entera confianza en cada reto que se me ha presentado sin dudar un sólo momento de mi capacidad; es por ellos que ahora soy lo que soy, pues sin su ayuda no hubiera sido posible culminar mi profesión.*

*A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, alma máter de la ciencia y conocimiento, porque me ha formado con valores y principios éticos para mi futuro como profesional del Derecho.*

*Gracias.*

*Dedicatoria:*

*A mi hijo **Alejandro Raphael**, por quien cada día tiene sentido, por ser la fortaleza en cada paso que doy, testigo silencioso de mi esfuerzo y dedicación en busca de un futuro mejor. A él mi vida, mi esperanza, mi felicidad y la culminación de esta etapa.*

*Este logro es por y para él.*

## ABSTRACT

At the present thousands of Ecuadorians live in Ecuador after having returned from Spain, and they having benefited the "Voluntary Return Plan". It is a current issue, as it has been in force about eight years, and it is a topic of great significance social, as many families are affected in some way by the little or no fulfillment with that plan, therefore, they cannot access benefits that this plan contemplates, or not be well informed about them. There are daily cases that are seen in the lives of many citizens are already living in Ecuador with the story behind his shoulders, these stories bring to the actual research data and important experiences, which contributing to this project.

"The Voluntary Return Plan" is a proposal for migrants of different nationalities who live in Spain. They have the possibility to get all money accumulated by years of contributing on Spain government; Ecuador is one of the countries with which the agreement was signed, so residents Ecuadorians can join the plan and enjoy its advantages such as receiving a lump sum and not periodically, the money for the contribution years provided the Spanish State, plus many alternatives when these people come to Ecuador have the opportunity to start a business or facilitate household goods.

The presence of government organizations like Foreign Relations Ministry and Human Mobility in Ecuador provides a way to implement these policies. So its mission consist in contributing to building strong destination societies to ensure the rights and freedoms to human mobility; incorporating the potential of the migration for human development and good living, so as multiculturalism and full inclusion and coexistence.

It comes to providing the full exercise of the rights of migrants and enhances their skills for the good life, for it provides leadership, plans and manages the Ecuadorian immigration policy, dialogue and coordination with actors of migration, and is consistent in its immigration with what is required for their citizens abroad public action.

## INTRODUCCIÓN

El principal motivo por el cual se desarrolló la presente disertación es que en la actualidad, miles de ecuatorianos residen en el Ecuador después de haber retornado de España, muchos de ellos acogidos al “Plan Retorno Voluntario”. Se trata de un tema actual, ya que está vigente alrededor de ocho años, además se trata de un tema de gran trascendencia social, pues son muchas las familias que se ven afectadas en sus derechos por la falta de cumplimiento íntegro de este mecanismo, casos cercanos que día a día se presentan en la vida de muchos ciudadanos que ya residen en el Ecuador tras haber vivido un proceso de retorno.

“El Plan Retorno Voluntario” es una propuesta que parte de la Organización Internacional para las Migraciones OIM y que fue acogida por varios Estados entre ellos España; el plan consiste en ofertar a los emigrantes de distintas nacionalidades residentes en España la posibilidad de obtener todas las prestaciones a la Seguridad Social acumuladas en virtud de los años de cotización en España; Ecuador es uno de los países con los cuales se firmó el convenio, así los residentes ecuatorianos pueden acogerse al Plan Retorno Voluntario y gozar de sus ventajas, para complementar esta situación el Estado ecuatoriano implementa una serie de proyectos que se articulan en torno al Plan Retorno Voluntario con el fin de que el retorno voluntario sea digno y sostenible.

El tema de la presente disertación es un estudio del derecho de movilidad humana como fundamento jurídico a la existencia del gran flujo migratorio de ecuatorianos hacia España y viceversa; se centra en el análisis del grado de cumplimiento del Plan Retorno Voluntario, por parte del Estado ecuatoriano y como consecuencia la vulneración de este derecho, así como otros varios derechos que son interdependientes al derecho de movilidad humana.

El principal objetivo planteado en la disertación es demostrar el grado de cumplimiento del Plan Retorno Voluntario, por parte del Estado ecuatoriano, en el marco de la movilidad humana, concretamente en el caso de los migrantes que han retornado de España acogidos al Plan Retorno Voluntario.

En cuanto a los objetivos específicos del proyecto son: determinar el contenido del derecho de movilidad humana y las obligaciones del Estado para garantizarlo, analizar el Retorno Voluntario en el marco de las políticas públicas implementadas por el Estado Ecuatoriano para el ejercicio del derecho de retorno y esclarecer cuáles son los componentes ineficaces del Plan Retorno Voluntario.

Es por ello que la presente disertación se ha estructurado de la siguiente manera: en el capítulo primero, se desarrolla el concepto de movilidad humana, los fundamentos jurídicos para considerar este hecho como un derecho, los antecedentes históricos de movilidad humana en Ecuador y la obligación del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana. En el capítulo segundo se trata la institucionalidad del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana, la creación de la Secretaria Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como instituciones encargadas de ejecutar las políticas públicas en materia de movilidad humana, así como la Defensoría del Pueblo como medio de protección del derecho al retorno de migrantes ecuatorianos en España. En el capítulo tercero se explica la naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario como medio idóneo para ejercer el derecho al retorno, su incorporación al Plan Nacional del Buen Vivir (2013 – 2017) y (2009 – 2013) y concluye con los componentes del Plan Retorno Voluntario. Finalmente en el capítulo cuarto se hace un exhaustivo análisis del Plan Retorno Voluntario, como medio idóneo para garantizar el derecho de movilidad humana.

## INDICE

1. Capítulo primero
  - 1.1 La movilidad humana.
  - 1.2 Fundamentos del derecho humano de movilidad.
  - 1.3 Antecedentes históricos de movilidad humana en Ecuador.
  - 1.4 Obligación del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana.
2. Capítulo segundo
  - 2.1 Institucionalidad del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana.
  - 2.2 Secretaria Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
  - 2.3 La Defensoría del Pueblo como medio de protección del derecho al retorno de migrantes ecuatorianos en España.
3. Capítulo tercero
  - 1.1 Naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario como medio para ejercer el derecho al retorno.
  - 1.2 Incorporación del Plan Retorno Voluntario al Plan Nacional para el Buen Vivir (2009 – 2013).
  - 1.3 Incorporación del Plan Retorno Voluntario al Plan Nacional para el Buen Vivir (2013 – 2017).
  - 1.4 Componentes del Plan Retorno Voluntario.
4. Capítulo cuarto
  - 4.1 Análisis del Plan Retorno Voluntario, como medio idóneo para garantizar el derecho de movilidad humana.

## 1. CAPÍTULO PRIMERO

### 1.1 La movilidad humana

Como punto de partida debemos saber que el concepto de movilidad humana es relativamente nuevo y se utiliza para referirnos a la persona o personas que realizan un proceso de establecimiento temporal o permanente en un lugar distinto a su lugar de nacimiento. La movilidad humana la ejercen diferentes grupos de personas como los refugiados, las personas asiladas, emigrantes, inmigrantes, retornados, las víctimas de tratos entre otras, que se enmarcan dentro de este concepto, donde se integran todas las formas de movimiento de las personas.

Por otra parte, gracias al proceso de globalización la movilidad humana se ha vuelto aún más compleja<sup>1</sup> debido a los grandes flujos migratorios existentes, así la movilidad humana, desde su propio concepto, implica pasar unos límites imaginarios, conocidos como fronteras; superando de este modo el concepto tradicional de movilidad humana dentro de un mismo territorio, tanto es así que se ha convertido en un derecho humano que es reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Para ello, la Teoría Política de la Frontera y la Movilidad Humana, contempla como punto de partida la normativización de la libre circulación entre territorios, siendo esta una excepción a la movilidad humana, es por ello que la teoría se basa en la premisa que los actuales flujos migratorios se someten al control de las fronteras y la gestión en movilidad humana por parte de los Estados.

El cambio conceptual surge a partir del reconocimiento de fronteras estatales; entendidas como espacios sociales, políticos y culturales de un país, siendo resultado de un proceso dinámico, entendido como *“una realidad construida política y socialmente y en permanente cambio en cuanto a su gestión de la movilidad humana”* (Zapata - Barrero 2012).

De este modo se analiza la frontera como un límite territorial cuya función simbólica es marcar los límites territoriales de un Estado o comunidad, pero que sin embargo es la base de discusión sobre la legitimidad de la exclusión de ciertas personas de país de origen.

---

<sup>1</sup>Recuperado de:  
[http://www.oimperu.org/oim\\_site/documentos/Modulos\\_Fronteras\\_Seguras/Modulo2.pdf](http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo2.pdf)



A modo de antecedente, esta situación está vinculada con los procesos de inestabilidad social y política, que viven las personas en un país, por lo que frontera es un concepto que básicamente expresa la idea de un territorio y su población, en base a esto se dice que “*no hay Estado sin frontera y frontera sin Estado*” (Zapata – Barrero, 2012), es por ello que estos dos elementos deben estar correlacionados para que el concepto tenga sentido. Se trata de un concepto – funcional de frontera, ya que trata de separar al menos dos unidades territoriales, políticamente hablando consiste en la idea de separación y límites del poder y soberanía estatal.

La frontera como categoría política discrepa con el concepto mismo de movilidad humana, ya que esta categoría obliga a comprender relaciones de poder y desigualdades económicas basada en tres grandes propiedades. En primer lugar como una institución política natural histórica, donde no hay fronteras y nunca han existido, seguida de la tesis de la estabilidad de la frontera como institución-límite para que el Estado pueda controlar los movimientos y actividades de sus ciudadanos, por último la tesis no-democrática en la cual las fronteras son resultado de un proceso no democrático, producto de los dinamismos históricos.

Es por ello que desde un punto de vista positivo se entiende que la movilidad humana es un hecho social vinculado al ejercicio del derecho humano de la libertad de circulación (aunque regulada por los Estados a través del cruce de fronteras).

En lo que concierne a la presente disertación, la movilidad humana se puede desglosar en dos grandes ámbitos: la migración y el retorno.

Así la migración es una de las categorías que engloba la movilidad humana<sup>2</sup> y es considerada como el proceso de movilidad que realiza una o más personas para salir de un Estado y dirigirse a otro con el propósito de asentarse en este último; en definitiva migrar es el derecho a salir del propio territorio lo que se considera.

De modo que la migración puede tener dos puntos de vista: la migración regular y la migración irregular; la migración regular es la que las personas realizan dentro del marco de las normas jurídicas y procedimientos administrativos regulares como el permiso de

---

<sup>2</sup> Recuperado de ACNUR:  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8163.pdf?view=1> Fundación ESPERANZA. (Septiembre de 2011). *ACNUR*. (D. Valdiviezo, Ed.)

ingreso a un país, mismo que es conocido como visa<sup>3</sup> y la migración irregular es cuando las personas irrespetan los procedimientos de ingreso a un Estado.

Dentro de este marco de la regulación a la movilidad humana y el derecho de libre circulación, existe “*la teoría de la utopía, fronteras y movilidad humana*” (Ricard Zapata - Barrero, 2008) que defiende que la utopía de fronteras ha sido abordada desde la situación espacio – tiempo que viven muchas sociedades. El fenómeno de la migración, en concreto de la movilidad humana, la gestión de los flujos migratorios y las fronteras estatales crea una nueva definición de fronteras, para privilegiar la estabilidad de las mismas frente a los derechos humanos de la libre circulación y la igualdad; si bien es cierto desde un punto de vista político lo que se quiere es mantener el orden preexistente para frenar los procesos abiertos de transformación social, estos no pueden limitar los derechos de las personas en ningún sentido.

En este contexto de migraciones internacionales, surge la necesidad de reconocer la libertad de movimiento y movilidad humana, bajo la teoría de la utopía se establece los conceptos de justicia e igualdad reconocido necesariamente por los Estados, pues estamos en el supuesto de la relación Estado – ciudadanos y de este modo no discriminar a los llamados no-ciudadanos para que éstos últimos fuesen considerados “*destinatarios de justicia*”. (Zapata - Barrero, 2008).

Desde otro punto de vista coexiste la explicación de las migraciones desde la mirada neoclásica (Arango, 2003) que combina la perspectiva de la adopción de decisiones por parte de personas racionales que buscan aumentar su nivel de bienestar y la perspectiva de los determinantes estructurales para la toma de estas decisiones, así en este último punto se trata de una teoría de redistribución espacial de los factores de producción en respuesta a las diferencias en el capital y trabajo en algunos países o regiones.

En consecuencia las personas tienden a ir a países donde la mano de obra es abundante con salarios aceptables que en la de su país de origen. Aceptando de este modo los costos tanto tangibles como intangibles de su desplazamiento.

Si bien es cierto, la teoría neoclásica es la base de la teoría de las migraciones, recientemente se habla del “*desafío de la realidad cambiante*” (Arango, 2003). En primer

---

<sup>3</sup> Módulo II de las Formas y Grupos de Personas, Manual de Derechos Humanos. Organización Internacional para las Migraciones.

lugar la teoría neoclásica solo se refiere a un número reducido de personas que migran internacionalmente, la teoría del desafío en cambio encuentra un significativo número de migraciones fuera de las fronteras nacionales, según la Organización Internacional para las Migraciones estos niveles crecientes de la movilidad humana son muy claros: desde 150 millones en 2000 a 214 millones en 2010 (OIM, 2010). En segundo lugar la teoría neoclásica se centra en los factores económicos y laborales que motivan las migraciones, mientras que en la actualidad se habla de la movilidad humana como fundamento de las migraciones un concepto mucho más amplio como ya hemos visto, mismo que se fundamenta en la libre circulación de las personas con ciertas regulaciones en virtud de la soberanía de los Estados.

Finalmente las diferencias entre estas dos teorías, es que en la práctica la teoría del desafío tiene tanta fuerza que no se hace un análisis exhaustivo de los costos, ya que el fin de las personas que emigran no es para mejorar su bienestar, si no “*para mejorar su suerte*” (Arango. 2003).

Por otro lado, un elemento de la movilidad humana es el retorno, mismo que es considerado como la decisión que toman las personas de regreso a su país de origen de forma independiente o asistida, consiste en un proceso basado en la libre voluntad de la persona que regresa, independientemente de los factores sociales, económicos, culturales que la rodea.

En este marco de movilidad humana también se encuentra el retorno, mismo que define como el proceso de regreso de manera bien asistida, bien independiente del país de origen, de tránsito o a un tercer país, llevado a cabo libremente por el retornado. Carmen Sánchez Trigueros y Belén Fernández Collados en su artículo titulado el *Retorno Voluntario de inmigrantes* diferencian varios tipos de retorno, en primer lugar el retorno por causas humanitarias, el retorno asistido con reintegración y el Plan Retorno Voluntario implementado para facilitar la búsqueda de oportunidades en los países de origen de las personas en situación de movilidad humana.

La migración de retorno es un área relativamente nueva dentro de la movilidad humana, y está vinculada al nivel de desarrollo de los países de destino, parte del presupuesto de capacidad de absorción de los países receptores, para la reinserción socio – económica de este nuevo flujo migratorio que regresa y el trato de los países emisores de las políticas

migratorios y los proyectos encaminados a que las personas que desean ejercer su derecho al retorno, por ende el derecho de movilidad humana, lo hagan en plenas condiciones.

En cuanto al retorno voluntario asistido se entiende que es el retorno que las personas eligen sin motivos externos que influyan en su decisión, por lo general se le considera como asistido debido al apoyo financiero que reciben de las organizaciones subvencionadas, estos programas pueden ser dirigidos a personas que están en situación irregular para que no sean expulsados del país y permitan a la persona elegir las condiciones de tiempo y lugar del retorno, así como a las personas que tiene su autorización de residencia en regla para que puedan tener una reincorporación plena, en el sentido socioeconómico y no pierda los derechos adquiridos del país de acogida.

En el mismo sentido, existen varios programas para ejercer el retorno voluntario, entre ellos destaca el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrante en Situación de Vulnerabilidad, mismo que funciona por el acuerdo de la OIM y España. También existe el Programa de Retorno Asistido con Reintegración que se incorpora en el 2005 y su finalidad es que los migrantes tengan propuestas innovadoras en su país de origen, con un proyecto productivo y viable, de este modo reciben ayudas económicas por parte de la OIM. Finalmente el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes Acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros (APRE), éste consiste en la capitalización de las prestaciones por desempleo a la que tiene derecho con la condición de retornar al país de origen, avalado por la OIM.

En conclusión la movilidad humana consiste en el desplazamiento de las personas de un lugar a otro. Se inicia con el deseo o necesidad de salir de un lugar materializándose en una decisión basada en el derecho de libertad, posteriormente se produce el traslado, ingreso y asentamiento en el nuevo territorio de destino, en este último proceso se produce la integración a una nueva sociedad, cultura, educación etc., para finalizar con una nuevo deseo o necesidad, concretado en una decisión de retornar, iniciando de este modo un nuevo proceso de movilidad.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Recuperado de:

[http://www.oimperu.org/oim\\_site/documentos/Modulos\\_Fronteras\\_Seguras/Modulo2.pdf](http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo2.pdf)

## 1.2 Fundamentos del derecho humano de movilidad.

El derecho de movilidad humana se fundamenta en la movilización de personas en ejercicio de su derecho de libre circulación, esta situación viene dada por diversas razones, ya que puede ser voluntaria o forzada, impulsada por motivos laborales, económicos, educativos, recreativos, etc.

En primer lugar para hablar de derecho humano tenemos que remitirnos a la definición de derechos humanos que nos da la Organización de Naciones Unidas (ONU): “*Los derechos humanos son garantías esenciales para que podamos vivir como seres humanos. Sin ellos no podemos cultivar ni ejercer plenamente nuestras cualidades, nuestra inteligencia, talento y espiritualidad.*”<sup>5</sup> El eje principal de los mismos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que nos plantea un ideal común por el cual todos los pueblos y naciones deberían luchar.

Uno de los derechos humanos contemplados en la Declaración antes mencionada es el derecho humano de movilidad humana, contemplado en su artículo 13, en él claramente nos establece que “*toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado*”, así mismo que “*toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*” (Declaración Universal de los Derechos Humanos).

De este modo podemos decir que el ser humano es el actor principal de la toma de decisión para ejercer el derecho de movilidad humana, “*siendo la expresión social del derecho a la libre circulación*” (OIM Organización para las Migraciones, Modulo II, 2012) con intención de permanencia o no, por períodos largos o cortos, con el cruce de fronteras, es decir con el desplazamiento de las divisiones político – geográficas establecidas. En consecuencia el movimiento de una persona hacia otro territorio compromete sus derechos humanos, especialmente el derecho a la movilidad humana.

En conclusión el fundamento al derecho humano de movilidad humana es el derecho a la libre circulación, mismo que tiene varios alcances en virtud al ordenamiento jurídico interno de cada país, pues en ejercicio de su soberanía pueden regular la situación de las personas en situación de movilidad humana dentro de su Estado.

---

<sup>5</sup> Recuperado de: <http://www.un.org/es/rights/overview/>

Por otra parte en el artículo 4 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1789), “*Artículo 4.- La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro: por eso, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites sólo pueden ser determinados por la ley.*” adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 cuyos principios, por hallarse en un instrumento internacional sobre derechos humanos, fue reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1967 como parte del derecho internacional consuetudinario.<sup>6</sup> Además en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena el 25 de junio de 1993, la recalcó como vinculante para todos los Estados, consagra de esta forma los derechos a circular libremente, de establecer su residencia en el interior de un país, incluido el suyo y de regresar a su país.

Para comprender mejor esta situación nos remitimos al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que “*...toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos establecidos en el presente pacto*”. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)<sup>7</sup>

Del mismo modo en el artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos se establece que “*Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio*”. (Convención Interamericana de Derechos Humanos).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Sentencia de la Quinta Sala de lo Civil Corte Suprema de Justicia, 146/2001

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo, Registro Oficial, 101 del 24 de enero de 1969. Ecuador firma el 04 de abril de 1968, ratifica el 06 e marzo de 1969. Recuperado de:  
[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV4&chapter=4&lang=en)

<sup>8</sup> Registro Oficial 202 del 06 de agosto de 1984. Ecuador firma el 22 de noviembre de 1969, ratifica el 08 de agosto de 1977. Recuperado de:

En la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en su artículo 15 numeral cuarto establece que *“Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.”* (Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer)<sup>9</sup>

En la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias en el artículo 46 se establece que:

*“Los trabajadores migratorios y sus familiares estarán exentos, con sujeción a la legislación aplicable de los Estados de que se trate y a los acuerdos internacionales pertinentes y las obligaciones de dichos Estados dimanantes de su participación en uniones aduaneras, del pago de derechos e impuestos en concepto de importación y exportación por sus efectos personales y enseres domésticos, así como por el equipo necesario para el desempeño de la actividad remunerada para la que hubieran sido admitidos en el Estado de empleo:*

- a) En el momento de salir del Estado de origen o del Estado de residencia habitual;*
- b) En el momento de su admisión inicial en el Estado de empleo;*
- c) En el momento de su salida definitiva del Estado de empleo;*
- d) En el momento de su regreso definitivo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.”*<sup>10</sup>

Así mismo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es una organización intergubernamental que fue creada en 1951, tiene como fin el *“principio de que la*

---

[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos_firmas.htm)

<sup>9</sup> Convenio 2, Registro Oficial 445 del 19 de octubre de 2004. Manual de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo facultativo CEDAW, Ecuador es Estado parte.

<sup>10</sup> Registro Oficial 133 del 25 de julio de 2003. Ecuador se adhiere el 05 de febrero de 2002. Oficina del Alto Comisionado para los derechos Humanos, Naciones Unidas Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

*migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficiosa a los migrantes y a la sociedad, Con sede en Ginebra la OIM cuenta con 157 Estados Miembros<sup>11</sup> y 94 Observadores entre los cuales 17 son Estados y 77 organizaciones internacionales y no-gubernamentales de alcance mundial y regional 3” (Sánchez y Fernández, 2010).*

Evidentemente la movilidad humana tiene como antecedente fáctico la presencia de flujos migratorios, dentro de esta situación coexiste en el marco legal, tratados y convenios internacionales como los antes mencionados, mismos que fundamentan el derecho humano de movilidad humana.

Por otra parte, en el Ecuador desde la vigencia de la Constitución de 2008 existe un gran avance en cuanto a la protección de derechos, siendo el caso del derecho de movilidad humana, así vemos que en el artículo 40, en el capítulo tercero que trata de los derechos de las personas, se establece que:

*“El Estado a través de sus entidades desarrollará acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior:*

*2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.*

*4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.*

*6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”.*  
(Constitución del Ecuador 2008).

Finalmente, vemos que tanto en instrumentos internacionales como en la Constitución de la República se ampara el derecho de movilidad humana, siendo la fuente principal de su existencia y reconocimiento. El origen del derecho de movilidad humana, nace del fundamento mismo de los derechos humanos, es decir de “*la dignidad humana, constituida por la libertad e igualdad*” (Manual de Derechos Humanos, Ministerio del Interior), es por ello que el derecho de movilidad es reconocido como un derecho humano.

---

<sup>11</sup> Recuperado de: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/members-and-observers/governments/member-states.html>



### 1.3 Antecedentes históricos de movilidad humana en Ecuador.

La movilidad humana en Ecuador tuvo su punto álgido alrededor de los años 1990 y el año 2000, a raíz del gran flujo migratorio que hubo en el país por la situación económica que se vivió debido al fenómeno conocido como “El Feriado Bancario”, este se produce bajo la presidencia de Jamil Mahuad<sup>12</sup> quien asume la presidencia en 1998, con déficit en la economía ecuatoriana, se promulga la Ley de la AGD<sup>13</sup>, en este contexto se permitía otorgar al Banco Central créditos de estabilidad y solvencia a las instituciones del sistema financiero y otros créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes de las instituciones financieras en proceso de liquidación. Ya en 1999 el superintendente de Bancos anunció el feriado bancario por un día para evitar retiros masivos, la inseguridad y desconfianza en el sistema financiero creció y esto llevó al congelamiento de los depósitos y el quiebre de varios bancos, la escalada del dólar y la inflación anual subió vertiginosamente, lo que derivó en un gran nivel de pobreza, hubo bajos salarios, alza de precios en los alimentos y vivienda, poco acceso a los servicios es por ello que muchos ecuatorianos decidieron marcharse de Ecuador en busca de una mejor calidad de vida.

En este contexto desalentador y ante la necesidad de movilizarse por la oferta laboral extranjera y por la baja calidad de vida en Ecuador, se ejerció por parte de estas personas su derecho de movilidad humana. En este fenómeno migratorio según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) se calcula que aproximadamente un millón y medio de ecuatorianos migraron al extranjero.<sup>14</sup>

Ecuador experimentó una de sus mayores flujos migratorios en estos años, se calcula que cerca del 10 a 15 por ciento de ecuatorianos salieron del país y la mayoría tenían como lugar de destino, España, Italia o Estados Unidos.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Recuperado de: <http://www.explored.com.ec/ecuador/prescons.htm>

<sup>13</sup> Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 78 del 1 de diciembre de 1998.

<sup>14</sup> Recuperado de: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/73824-mas-de-1-5-millones-ecuatorianos-han-emigrado-por-crisis-economica-y-politica/>

<sup>15</sup> Migration Policy Institute. Recuperado de: <http://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-diversidad-en-migraci%C3%B3n>

Así, la Teoría del capital humano como modelo migratorio de Josefina García, Juan Gómez, Esther Muñoz y José Solana<sup>16</sup>, nos explica el porqué de los flujos migratorios, los modelos económicos que rigen a las diferentes sociedades, siendo el motivo de las migraciones, su fundamento es el atractivo económico que presentan los diferentes países.

Esta teoría justifica los flujos migratorios por el desequilibrio de los sistemas económicos de la sociedad receptora y la emisora. Se maneja desde el punto de vista del valor presente de un flujo de ingreso de determinada persona con la potencial inversión del mismo al tomar la decisión de emprender o no determinadas actividades, estas decisiones son fruto del “*nivel personal de educación o de formación profesional, al consumo de tiempo para la obtención de información acerca de las posibilidades de conseguir un empleo, como para explicar las decisiones de la migración.*” (García Lazcano, Gómez García, Muñoz Sánchez y Solana Ibáñez, 2001).

Este modelo supone que las personas se desplazan tras analizar los costes y beneficios de la migración, hacia los lugares con ingresos más altos. Básicamente se trata de un problema de localización de recursos, es por ello que las migraciones como inversión incrementan la productividad de los recursos individuales, para poder aumentar el volumen de los ingresos esperados a lo largo de la vida de cada persona.

Por otra parte también se maneja los costes no monetarios de la migración es decir los costes de oportunidad derivados del movimiento como los costes “*psíquicos*” (García Lazcano, Gómez García, Muñoz Sánchez y Solana Ibáñez, 2001). Los costes de oportunidad son los ingresos que el emigrante deja de percibir a raíz del desplazamiento, la búsqueda y capacitación para un nuevo trabajo en su lugar de destino, mientras que los costes psíquicos se refieren a la afectación que sufren las personas al dejar su entorno social y familiar.

La crisis económica que vivió Ecuador a partir de 1999 aceleró el proceso migratorio y diversificó el perfil de las personas que migraban hasta ese entonces, la pobreza en el país,

---

<sup>16</sup> Actas de las X Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación: Murcia, 28 y 29 de septiembre de 2001 / coordinadores: Juan Gómez García...[et al.]. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2001. Murcia. Depósito legal: MU 1642-2001. ISBN: 84-8371-251-2

así como las dimensiones estructurales socioeconómicas y políticas en virtud a la desvalorización laboral, deterioro de los servicios básicos, inclusive asenso de los conflictos sociales, provocó la marcha de miles de ecuatorianos hacia el exterior, se entiende que detrás de este gran proceso migratorio hubo en la gran mayoría de casos un análisis de los costos de migrar tanto los físicos como los inmateriales.

Las consecuencias de tomar la decisión de migrar y ejercer el derecho de movilidad humana en el Ecuador tiene dos caras: la negativa y la positiva. La primera destaca en el sentido que muchas familias se desintegraron por la partida en general de los padres, que dejaban a sus hijos bajo el cuidado de sus abuelos, rompiendo de este modo con el núcleo familiar.

Uno de los destinos principales de los emigrantes ecuatorianos, esto debido el creciente riesgo y alto precio de la ruta hacia los Estados Unidos convirtieron a España en el destino predilecto de los emigrantes ecuatorianos, de acuerdo con *“datos registrados en la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI- España), es en el año 1995 en donde empieza a observarse un pronunciado crecimiento de emigrantes ecuatorianos hacia España, siendo que entre los años de 1997 y 2001, se registran el mayor flujo”*. (Palacios y Ulloa, 2010).

En definitiva, a España se emigró de forma masiva por temas sociales, económicos y culturales, inclusive por la facilidad de comunicación al tener el mismo lenguaje. Así los migrantes ecuatorianos ejercieron su derecho de movilidad humana viajando a España en busca de un futuro mejor.

#### **1.4 Obligación del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana.**

Partiendo de la suscripción y ratificación de los tratados internacionales antes mencionados y la vigencia de la Constitución de Montecristi en el Ecuador, surge con mayor énfasis la obligación del Estado por garantizar los derechos de las personas.

En primer lugar las normas internas deben ser adecuadas a los tratados internacionales por disposición expresa de la Constitución, así en el artículo 84 se establece que *“la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de **adecuar, formal***

*y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.*” (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

Ahora bien, es importante saber que el Estado es el primer garante de derechos de los ciudadanos ecuatorianos, según Luigi Ferrajoli se considera que existen dos tipos de garantías: las primarias y las secundarias, como mecanismo para garantizar estos derechos fundamentales. *“Las primarias que son las normas jurídicas y que determinaban la conducta de las autoridades del Estado. Primarias porque imponían límites y vínculos al quehacer público. Estos límites, insistimos, son los derechos humanos, y por tanto las leyes que no podían ser definidas sino en función del objetivo del Estado, Las garantías secundarias son de dos tipos: las políticas públicas, que corresponde a la administración del Estado, y las garantías judiciales.”* (Ferrajoli, 2001).

En el artículo 11 numeral 1 de la Constitución se establece que *“los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento”*. Por otro lado en el numeral 3 del artículo mencionado dispone que *“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.”* (Constitución del Ecuador 2008).

Encontramos en este punto la potestad de las personas de exigir el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, uno de estos derechos, según lo dispuesto en el título segundo, capítulo tercero (derechos de las personas) artículo 40, es el derecho de movilidad humana y el estímulo por parte del Estado al retorno voluntario.

La corriente doctrinaria “El derecho a migrar y las fronteras” defendida por Miguel Carbonell nos orienta a entender que el derecho a migrar se remite a la doctrina propia de los derechos fundamentales del individuo, tales como el habeas corpus, la libertad personal y el derecho de movilidad, es decir lo que se conoce como el *ius migrandi*. (Pérez y Valle,

2009), se centra en que el Estado debe garantizar estos derechos fundamentales, siendo evidentemente obligatoria su protección y promoción.

Es importante tener en cuenta que “*los Estados son los responsables directos en las causas de la migración y en sus consecuencias*” (Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, 2007 - 2010). Las políticas públicas deben garantizar para todas y todos, el disfrute de sus derechos y generar las condiciones generales para mejorar sostenida y sosteniblemente su calidad de vida, sus oportunidades, sus capacidades y sus libertades; en definitiva, su buen vivir.

En el numeral cuatro claramente se establece que el Estado, en el marco de una “*estimulación al retorno*”, tiene el deber de facilitar el mismo. Así dentro de las garantías constitucionales se encuentra en el título tercero, capítulo segundo de las políticas públicas para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución<sup>17</sup>, por ello lo que el Estado busca es proporcionar mecanismos para el ejercicio pleno del derecho de movilidad humana, para cumplir con los objetivos del buen vivir, ejerciendo la rectoría, planificación y gestión de la política migratoria ecuatoriana, en virtud a lo dispuesto en la misma Constitución; se trata de guardar coherencia con las políticas públicas de acción migratoria se refiere y los mecanismos implementados para el ejercicio al derecho de movilidad humana.

Por otro lado, es obligación del Estado ecuatoriano implementar en el sistema jurídico interno, los tratados internacionales suscritos y ratificados, entre estos, se encuentran los tratados sobre movilidad humana, de los cuales el Ecuador es parte, para ello la Constitución, dentro del título III de las Garantías Constitucionales, en el capítulo primero trata las garantías normativas y en su artículo 84 dispone que: “*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder*

---

<sup>17</sup> Artículo. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución (...)

*público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”* (Constitución del Ecuador, 2008).

Así mismo, en el artículo 147, numeral primero, se señalan que como atribución y deber de la presidenta o presidente de la República, es el de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los tratados internacionales. De esta disposición constitucional también se desprende la obligación del representante del ejecutivo, en direccionar la política pública del país para la garantía del derecho de movilidad humana, previsto en los tratados y convenios internacionales antes mencionados.

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

En definitiva la obligación del Estado ecuatoriano de garantizar el derecho de movilidad humana, tiene su fuente tanto en tratados internacionales como en la norma fundamental, la Constitución. Además de que trajo consigo importantes cambios en favor de las personas en situación de movilidad humana, partiendo del principio de ciudadanía universal, el derecho a migrar así como el derecho a retornar, estos derechos pretenden ser delineados bajo una nueva política y legislación migratoria.

## **2. CAPÍTULO SEGUNDO**

### **2.1 Institucionalidad del Estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana.**

La institucionalidad según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la cualidad institucional, misma que es definida como el adjetivo de pertenencia o relativo a una institución o instituciones políticas, públicas, sociales etc. Por otro lado en el Diccionario Jurídico Esilec nos define la institucionalidad como un atributo básico del imperio o de la república, dentro de un Estado de Derecho.<sup>18</sup>

De este modo vemos que al encontrarnos en un Estado de derechos y justicia la institucionalidad del Estado ecuatoriano para garantizar cualquier derecho parte de la propia Constitución integrada en un sistema de leyes e instituciones ordenadas, en torno a la misma, siendo el fundamento jurídico principal para el sometimiento de las autoridades y funcionarios a la institucionalidad del Estado propiamente dicha.

En el Ecuador existen varias instituciones que trabajan para garantizar el derecho de movilidad humana en su sentido amplio, es decir donde se integran todas las formas de movimiento de las personas. Su labor es gestionar que los derechos de las personas en situación de movilidad humana sean respetados, acorde las disposiciones de la Constitución y tratados internacionales.

En lo que concierne a la institucionalidad del Estado ecuatoriano referente a la migración, antes de la llegada a la presidencia del economista Rafael Correa Delgado, existía un Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, creado mediante Decreto Ejecutivo No. 2378-B, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 527 de 5 de marzo del 2002, reformando el Decreto Ejecutivo No. 2181 de 29 de diciembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 435 de 11 de enero del 2007.<sup>19</sup>

Posteriormente y ante el gran flujo migratorio que vivió la sociedad ecuatoriana en estos años, se presenta la necesidad de crear una dependencia dirigida exclusivamente para la atención y protección de la población migrante y en general de todos los ecuatorianos en el

---

<sup>19</sup> Recuperado de: <http://www.silec.com.ec>

exterior, es por ello que se crea mediante Decreto Ejecutivo No 150 publicado en el Registro Oficial 39 del 12 de marzo de 2007,<sup>20</sup> la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), ente que subrogó los derechos y obligaciones del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias. De este modo la SENAMI se encargó de coordinar la política pública migratoria desde entonces. Se trataba de una entidad adscrita a la presidencia de la República, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, por lo que su trabajo se desarrollaba de manera descentralizada y desconcentrada, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 150 *“Art. 1.- Créase la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la misma que tendrá como objetivo fundamental la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano.”*

La SENAMI era la institución designada para llevar a cabo las distintas políticas bilaterales de movilidad humana. La finalidad fundamental era la protección efectiva al migrante ecuatoriano a través de la defensa de sus derechos y la definición de políticas públicas, por lo que se encargaba también de ejecutar las políticas en materia de migraciones.

En el año 2013 se produce un nuevo cambio, el presidente constitucional de la República mediante Decreto Ejecutivo No 20 publicado en el Registro Oficial 22, del 25 de junio de 2013 transforma la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI en el Viceministerio de Movilidad Humana y se lo incorpora en la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, mismo que más tarde se transformaría en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, según lo dispuesto en el artículo 2 del mencionado decreto ejecutivo: *“Art. 2.- Cámbiese la denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.”*

---

<sup>20</sup> Recuperado de:

[http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INTERNAC-TRANSFORMA\\_LA\\_SECRETARIA\\_MIGRANTE\\_EN\\_VICEMINISTERIO\\_MOVILIDAD\\_HUMANA&query=secretaria%20nacional%20del%20migrante#Index\\_tccell0\\_0](http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INTERNAC-TRANSFORMA_LA_SECRETARIA_MIGRANTE_EN_VICEMINISTERIO_MOVILIDAD_HUMANA&query=secretaria%20nacional%20del%20migrante#Index_tccell0_0)



El Viceministerio de Movilidad Humana asume de este modo todas las competencias, responsabilidades, atribuciones, programas, proyectos, recursos y delegaciones que le correspondían a la SENAMI.

En virtud a estas disposiciones modificatorias de las instituciones del Estado que manejan la política pública en materia de movilidad humana, La Secretaria Nacional de Planificación, define mediante los Lineamientos y Directrices para la Vinculación de la Planificación Institucional al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 y la Elaboración del Plan Anual y Plurianual de Inversión, el registro y articulación de los elementos orientadores del PNBV. *“Los elementos orientadores (EO) de la institución permiten determinar a dónde quiere ir, cuál es su razón de ser; y, qué la autodefine como institución, para direccionar el accionar institucional a través de sus programas, servicios y productos, al cumplimiento de los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período gubernamental, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en concordancia con la normativa legal vigente.”* (Subsecretaría de Inversión, 2014). En este sentido, el Viceministerio de Movilidad humana crea sus propias políticas públicas, que autodefinen su razón de ser y direccionan su actuar para gestionar la política migratoria y de retorno.

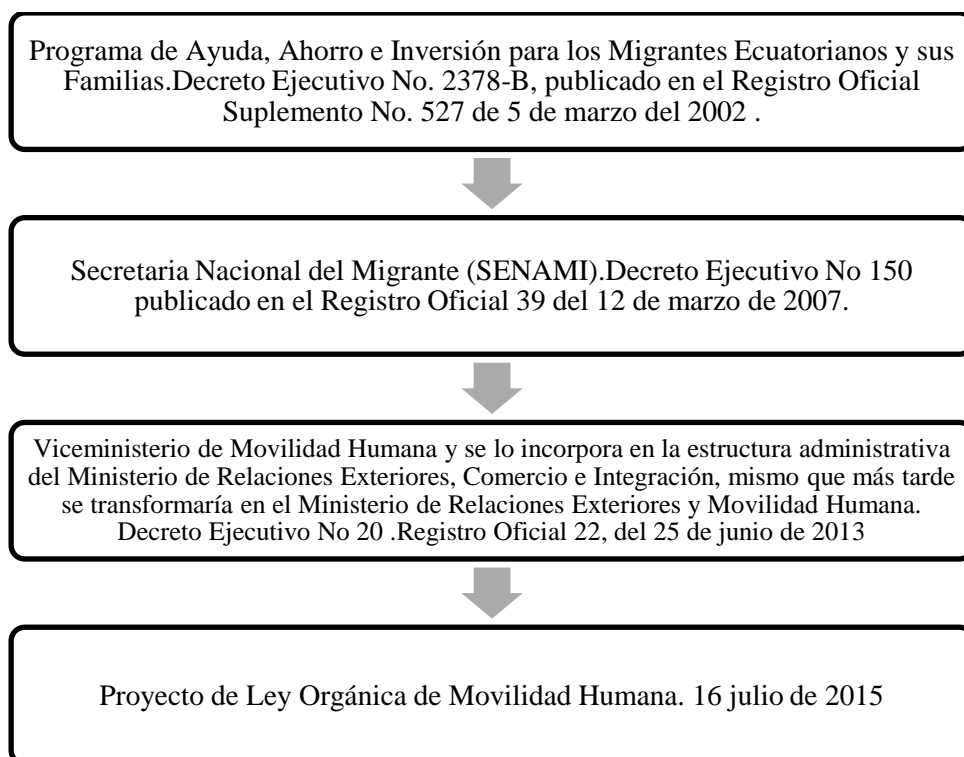
Del mismo modo, dentro del Clasificador Orientador de Gasto de las Políticas en Movilidad Humana del Ministerio de Finanzas, encontramos las políticas de igualdad, entre ellas destaca la categoría 01 - de los derechos en el exterior - con el fin de garantizar los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior independientemente de su condición; la categoría 06 - del retorno voluntario - para apoyar el retorno voluntario de las personas migrantes al Ecuador; la categoría 07 - de la reintegración en Ecuador - para favorecer la integración social, laboral y económica de los migrantes retornados; y la categoría 11 donde se destina recursos para la institucionalidad, para promover y fortalecer la institucionalidad del Estado y de este modo transversalizar la atención a la movilidad humana. En este sentido, vemos como existe una clasificación para los migrantes retornados.

Igualmente según la Secretaria de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas, en su Guía Metodológica de Planificación Institucional establece que la planificación de las políticas públicas así como los medios para lograr los objetivos del Buen Vivir, *“para proporcionar equidad social y*

*territorial, promover la igualdad en la diversidad, garantizar los derechos y concertar principios rectores de la planificación del desarrollo”* (SENPLADES, 2012). La planificación institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, y de su rol y competencias como debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas.

Es por ello que dentro del Viceministerio de Movilidad Humana, coexisten la subsecretaria de Servicios Migratorios y Consulares, la Subsecretaria de la Comunidad Ecuatoriana Migrante y la Subsecretaria de Atención a Inmigrantes, como entes encargados de coordinar y ejecutar las políticas migratorias del Ministerio, pero de manera específica, siempre acorde a los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Para poder comprender de manera más clara el proceso de institucionalización de la política pública en materia de movilidad humana, a continuación se presenta un gráfico descriptivo del progreso:



(Elaborado por: Stephanie Núñez)

En conclusión, es importante que el manejo de la política pública en materia de movilidad humana haya pasado de estar bajo la rectoría y una Secretaría adscrita a la

presidencia (SENAMI) a la Cancillería, debido a la imagen que tiene la Cancillería frente el mundo, pues la Cancillería es el órgano encargado de las relaciones internacionales del Estado; de esta manera se desconcentró el órgano competente en materia de movilidad humana, es decir, se confiere competencias a órganos administrativos subordinados y hay un control jerárquico del órgano central, es por ello que a nivel central se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que concentra competencias generales como la rectoría, gestión, planificación, coordinación y regulación de la política exterior y movilidad humana; y en un nivel intermedio está el Viceministerio de Gestión Interna, el Viceministerio de Relaciones Exteriores e Integración Política y el Viceministerio de Movilidad Humana que presta servicios desconcentrados a través de las subsecretarías antes mencionadas, entendemos que la transformación del SENAMI en el Viceministerio de Movilidad Humana al asumir sus competencias fue con el fin de dar fuerza política a la movilidad humana, con la creación de nuevas dependencias, nuevas oficinas con las ocho coordinaciones zonales y más personal especializado en temas de movilidad humana, de este modo se visualiza que hay una mejor manera de proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana, por el trato especializado y con competencias claras, destinando un espacio a las personas retornadas.

Por otro lado, en la actualidad se está manejando un proyecto de ley sobre movilidad humana, esta propuesta es un gran paso para que aterrice en escrito una ley que contemple la disposición de garantizar los derechos y seguridad de las personas migrantes. Además de contemplar una nueva forma *“construcción del buen vivir para todos los ecuatorianos/as en el mundo y para aquellos que viven en nuestro Ecuador”* (Cancillería del Ecuador, 2015). Esta ley parte de los aportes previas de la sociedad civil y de instituciones públicas y privadas; la unión académica e institucional, son los insumos para fortalecer la reforma del marco legal en cuanto a movilidad humana.

Los ejes principales que tratará la ley de movilidad humana son: *“construir una legislación que refleje los principios de la Constitución de 2008, bajo los parámetros del Buen Vivir, regular a nivel nacional las distintas modalidades migratorias, desde el enfoque constitucional de la libre movilidad humana, articular los cuerpos normativos en una sola*

*norma legal y pone especial énfasis a brindar a los migrantes el acceso a los distintos programas de desarrollo que maneja el Estado”.*<sup>21</sup>

La ley se articula de la siguiente manera: en el primer capítulo se enumera los derechos y obligaciones comunes de las personas en situación de movilidad humana, también trata de la institucionalidad rectora y ejecutora, competencias de la política de movilidad humana, de los documentos en el exterior, de los inmigrantes en Ecuador, de los migrantes, los retornados y sus familiares, personas necesitadas de protección internacional, de la prevención y atención de las personas en tráfico y trata, terminando con las disposiciones complementarias y transitorias. Esta nueva normativa tiene como objetivo articular varios cuerpos normativos sobre los temas antes mencionados, en un solo cuerpo legal.

Si bien es cierto, la creación de una ley orgánica en materia de movilidad humana en virtud a lo que dispone la Constitución el artículo 133 numeral segundo: “Serán leyes orgánicas: 2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*” (Constitución del Ecuador, 2008), es un gran avance para garantizar el ejercicio de un derecho humano consagrado en la Constitución como lo es el derecho de movilidad humana; no debería tratarse de un simple ensamble de normas, de la unificación en un sólo cuerpo normativo de normas que tratan temas de movilidad humana, debería desarrollar los principios básicos de la movilidad humana, como la igualdad y no discriminación sea cual fuese la condición migratoria de las personas, garantía de protección de las personas en situación de movilidad humana, defensa de sus derechos, el principio de no devolución de los refugiados, garantía de libre circulación y residencia, no identificar a personas como ilegales y promover la ciudadanía universal. Además debe tener un enfoque de inclusión e inserción de las personas que retornan, que desarrolle estos principios para que la creación de esta ley sea efectiva y no sea una agrupación de normas rezagadas referentes a la movilidad humana.

En conclusión y con todos estos antecedentes vemos que en el Ecuador en los últimos años se ha ido implementado de manera progresiva la institucionalidad en cuanto a la gestión y planificación de movilidad humana. Empezando con la Constitución que define la institucionalidad de la política migratoria y el órgano competente, la creación de estos órganos que deberían crear una política migratoria integral y finalmente la creación de un sistema amplio de información para la sociedad civil en general que desee tener

---

<sup>21</sup> Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/>

seguridad jurídica del contexto donde se desenvuelven las personas en situación de movilidad humana.

## **2.2 Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.**

La Secretaría Nacional del Migrante era considerada como un elemento adicional al análisis de la Inversión Social en el Ecuador, formaba parte del Consejo Sectorial de Desarrollo Social, siendo una institución adscrita a la presidencia cuyo mandato consistía en ser el ente rector en política migratoria, desde su creación, su rol consistía en ser un mediador, para facilitar la situación de las personas migrantes, construir sociedades de origen y destino que garanticen los derechos y libertades para la movilidad humana o permanencia, que incorporen el potencial de las migraciones para el desarrollo humano y el buen vivir. Tanto es así que la misión que proponía la SENAMI es ser parte activa de un movimiento mundial dedicado a promover la ciudadanía universal y será reconocida por la coherencia de su política y acción pública.

Para ello proporcionaba mecanismos con el fin de facilitar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y potenciar sus capacidades para el buen vivir; ejercía la rectoría, planificación y gestión de la política migratoria ecuatoriana; dialogaba y coordinaba con actores del hecho migratorio; y guardaba coherencia en su acción pública inmigratoria con lo que exige para sus ciudadanos en el exterior.

Entre sus proyectos destacan El Plan Bienvenidos/as a Casa, Regreso Voluntario, Digno y Sostenible, programa en el cual se han invertido cerca de 35 millones de dólares, además de los múltiples créditos que se otorgaron para el emprendimiento productivo, el convenio sobre la exoneración de impuestos para el menaje de casa, vehículos y equipo de trabajo con la Corporación Aduanera del Ecuador (CAE),<sup>22</sup> el Banco del Migrante o el Plan Cucayo.

Además durante el mandato del presidente Rafael Correa y con su política de Gobierno llamada la Revolución Ciudadana, se firmó un convenio con España para facilitar el retorno voluntario de las persona migrantes; mediante la Secretaria Nacional del Migrante

---

<sup>22</sup> Recuperado de: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ley-movilidad-humana-ecuador-aliviara-tramites-establecera-institucionalidad-segun>

se elaboró una política migratoria que tuvo como principal objetivo animar la permanencia de los ecuatorianos en el país y cimentar unas condiciones oportunas para que sea posible llevar a cabo un retorno voluntario, digno y sostenible de quienes se vieron forzados a buscar mejores opciones de vida en el extranjero.

Es por ello que el Plan Retorno Voluntario es un mecanismo integral incorporado por el Ecuador, en convenio con España para que los migrantes ecuatorianos en España puedan ejercer su derecho de movilidad humana, todo esto articulado con los proyectos creados por la SENAMI para el pleno ejercicio del retorno.

De este modo, se establecieron varios postulados como base ética de la acción de esta institución, entre ellos destaca que no hay seres humanos ilegales en situación de movilidad humana, existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de estas personas. Reconoce el labor fundamental que realizan cotidianamente las personas migrantes en el desarrollo económico y social de los países de origen y destino. Se trabajó bajo el principio de correspondencia con la exigibilidad de los derechos para nuestros compatriotas en otros destinos, impulsando el reconocimiento de los derechos de los migrantes que residen en el exterior. Además de elaborar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas migratorias construidas sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre instituciones del Estado, organizaciones sociales, actores del hecho migratorio.<sup>23</sup>

Su función institucional consistía en la definición y ejecución de las políticas migratorias; su misión era la de definir estas políticas encaminándolas a la acción, prevención, protección y desarrollo del migrante y su familia; su visión, constituirse en una institución modelo a nivel internacional con vocación de servicio para garantizar los derechos humanos; destacan entre sus objetivos estratégicos: impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas, impulsar los procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familias y su entorno, promover los procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal, así como generar vínculos entre las personas migrantes y sus familias, afirmar la identidad nacional, fortalecer la participación y organización social.

---

<sup>23</sup> Recuperado de: <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec>

En definitiva, la acción institucional de la Secretaría Nacional del Migrante ha sido intensa en cuanto a políticas migratorias, su labor se centró en la asesoría, ayuda y coordinación con los actores migratorios para que sus derechos sean garantizados en su totalidad, respaldados de este modo por el Estado ecuatoriano.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, actualmente es el ente encargado de establecer acciones para llevar a cabo estas políticas de migración. De este modo el ente encargado de la gestión de movilidad humana sigue siendo adscrito al poder ejecutivo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tiene como atribución dirigir la diplomacia ciudadana al servicio de las personas migrantes, en el cual hay una cercana vinculación entre la migración internacional, derechos y soberanía, en base a los importantes cambios que trajo consigo la Constitución en favor de las personas en situación de movilidad humana, como el principio de ciudadanía universal, el derecho a migrar así como el derecho a retornar, estos derechos pretenden ser delineados bajo una nueva política y legislación migratoria.

En este sentido la Cancillería es el ente rector de la política migratoria y es la encargada de velar por la implementación de políticas públicas que incluyan a las personas migrantes; además de por su fuerza económica, por el rol de desarrollo y cambio social que representan para el país.<sup>24</sup>

Dentro de su política consular ha incorporado una nueva filosofía política basada en la noción de diplomacia ciudadana, a través de la cual se procura proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos en el extranjero, mediante una atención digna, ágil y moderna, que responda a sus necesidades, con una ampliación de la cobertura de los servicios que se brindan en los lugares donde están radicados.

Así la Cancillería fortalece su gestión en temas de movilidad humana, y su cargo está el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dentro del Proyecto de Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, publicado en el Acuerdo Ministerial 98, del Registro Oficial 161 del 29 de agosto de 2014, establece en el artículo 5 la misión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mismo que consiste en: “*ejercer*

---

<sup>24</sup> Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/la-diplomacia-ciudadana-al-servicio-de-las-personas-migrantes/>

*la rectoría de la política exterior y de movilidad humana, gestionando y coordinando la inserción estratégica y soberana del Ecuador en la comunidad internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria para garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana”.*

En el artículo 6 se establece los principios y valores, como el de integridad mismo que consiste en proceder y actuar con coherencia entre lo que se piensa, se siente, se dice y se hace, con honestidad y respeto a la verdad; transparencia, solidaridad, responsabilidad y efectividad.

Dentro sus objetivos institucionales destaca: incrementar la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional, mantener la soberanía nacional, incrementar la calidad y cobertura de la provisión de servicios y productos consulares, migratorios y asistencia en situación de vulnerabilidad, además de implementar mecanismos para el ejercicio de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, incrementar la difusión y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad humana y finalmente incrementar las acciones estratégicas para la inclusión y reinserción de los y las ecuatorianas en situación de movilidad humana dentro de la sociedad ecuatoriana, como vemos este último objetivo se centra en las personas que han retornado.

Para concretar la política migratoria se crea el Viceministerio de Movilidad Humana, mismo que tiene como visión planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con la emigración, inmigración, tránsito, retorno y refugio, para contribuir a proteger y promover los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, el derecho de los extranjeros en territorio nacional, también desarrolla procesos de coordinación interna y externa orientados a la integración regional, promoviendo y defendiendo los intereses de los ciudadanos ecuatorianos y su inclusión económica y social de los migrantes y sus familias.

Este viceministerio trabaja en coordinación con la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares, misma que tiene por objetivo de dirigir la prestación de servicios de migración, extranjería, legalizaciones, naturalizaciones y servicios consulares a través de una gestión de calidad. Se organiza en la dirección de extranjería, dirección de migración, dirección de documentos de viaje y legalizaciones, dirección de naturalizaciones y dirección de gestión y servicios consulares.



Existe también la Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante que dirige y ejecuta la política de movilidad humana para la promoción y protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior y su recuperación de capacidades, así como la integración de la comunidad retornada y sus familias al país. Se organiza en la dirección de gestión de política de movilidad humana, dirección de atención y protección en ecuatorianos en el exterior, dirección de integración de migrantes retornados.

La Gestión Técnica de Política de Movilidad Humana, tiene como misión gestiona la formulación de normativas relacionadas a los temas de movilidad humana que servirán de insumos para la participación del Estado en mecanismos bilaterales y multilaterales, con el fin de posicionar la política ecuatoriana en movilidad humana, como el caso del Plan Retorno Voluntario, firmado en Convenio con el Reino de España. Para ello analiza el fenómeno migratorio y propone políticas públicas en materia de movilidad humana, elabora las propuestas para los espacios bilaterales y multilaterales relacionados, elabora, revisa sugerencias a instrumentos internacionales de política migratoria propuestos al Ecuador,

La Gestión Técnica de la Comunidad Ecuatoriana migrante, cuya misión es *“definir, planifica y coordinar la política de movilidad humana para la promoción y protección de derechos de migrantes ecuatorianos en el exterior y recuperación de capacidades e integración de la comunidad migrante retornada y sus familias al país, para ello promueve la inclusión social y complementariedad con la política exterior”* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014). Para ello, coordina y articula la participación de la comunidad ecuatoriana migrante con los diferentes niveles de gobierno, propone lineamientos y directrices para el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales relacionadas con los derechos humanos y la aplicación del derecho humanitario en el país y el exterior en el ámbito de la movilidad humana, coordina y gestiona con las entidades competentes la protección a ecuatorianos en el exterior y e integración de migrantes retornados en el ámbito de su competencia.

En lo referente a la presente disertación, podemos analizar el aporte de la Gestión Técnica de Integración de Migrantes Retornados dentro de la política pública, cuya misión es brindar asistencia y asesoría a los ecuatorianos retornados y a sus familias a través de planes programas orientados a la integración social y económica, en coordinación con las entidades públicas competentes, entre sus atribuciones destaca, el “diseñar planes,

programas y proyectos para la integración social y económica de las personas migrantes retornadas, establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales que posibiliten una efectiva recuperación de las capacidades políticas, culturales y económicas de las personas retornadas, elaborar propuestas de integración social y económica para el ejercicio de derechos, garantizados en la constitución para los migrantes retornados y sus familias, monitorear el cumplimiento de los proyectos para la comunidad ecuatoriana migrante retornada tanto de cooperación binacional como multilateral, entre otros.

Finalmente se encuentra la Subsecretaria de Atención a Inmigrantes, ente encargado de la dirección y ejecución de la política de relacionamiento, integración e inclusión de los extranjeros en el Ecuador, en temas de refugio, apátrida, desplazamiento y asilo, mediante la implementación de servicios, mecanismos de coordinación y proyectos orientados al respeto y protección de sus derechos. Se organiza con la dirección de refugio y apátrida, dirección de seguridad y coordinación migratoria u la dirección de inclusión a la comunidad extranjera.

Por otro lado, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU), tiene su razón de ser en el gran movimiento de las personas a través de las fronteras a lo largo de la historia, es por este motivo que se han dado prioridades a las políticas globales en esta materia, misma que destaca por su enfoque de derechos de las personas en situación de movilidad humana y el abordaje que las entidades estatales deben asumir.

Los principios en los que se sustenta la ANIMHU son de carácter ético, políticos y teóricos, entre ellos destaca el ejercicio de la ciudadanía universal, para la progresiva eliminación de las desigualdades que se presentan entre las personas en situación de movilidad humana; su fundamento está contemplado en el artículo 416 que establece *“Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.”*(Constitución del Ecuador, 2008).

Del mismo modo se establece que no hay seres humanos ilegales, si no prácticas ilegales que atentan contra las mismas; se reconoce el papel fundamental de los migrantes ecuatorianos en el desarrollo económico, social y cultural y sobre todo su aporte sustancial a la economía ecuatoriana; se exige el ejercicio y respeto de los derechos de los ecuatorianos en el extranjero, como los de los extranjeros en territorio nacional y de igual manera las políticas públicas sobre movilidad humana deben formularse a partir de un enfoque basado en derechos, con una planificación que consiste en identificación de inequidades; el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre movilidad humana deben constituirse sobre los principios de corresponsabilidad y complementariedad entre los Estados.

En definitiva, las *“directrices de políticas y lineamientos de la ANIMHU se constituyeron incluyendo las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidad, que deben también transversalizarse a través de agendas nacionales de igualdad.”* (ANIMHU, 2015)

En conclusión, la tarea del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y todas sus entidades adscritas, forman un equipo de trabajo bien estructurado y definido, en protección de los migrantes en el exterior y ecuatorianos retornados, es cierto que tiene muchos objetivos y proyectos establecidos, siendo importantísimo contar con este tipo de instrumentos que respaldan el accionar de estas instituciones públicas encargadas de garantizar el derecho de movilidad humana, digno y sostenible de los ecuatorianos. Sin embargo más adelante se analizará el contenido de los mismos, su grado de cumplimiento y consecuencias.

### **2.3 La Defensoría del Pueblo como medio de protección del derecho al retorno de migrantes ecuatorianos en España.**

La Defensoría del Pueblo es una institución relativamente joven, se crea en 1996, dentro del periodo presidencial de Sixto Duran Ballén, más tarde en 1997 se publica la primera Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en el Registro Oficial No 7 del 20 de febrero de 1997, donde se establecieron los lineamientos jurídicos de la institución, además de establecer el rol institucional que consiste en tutelar los derechos y garantías individuales y sociales invocados en la Constitución y Tratados Internacionales.

En la actualidad la Defensoría del Pueblo tiene su razón de ser en base a la disposición constitucional establecida en el artículo 214 donde se señala que: *“La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior”*. (Constitución, 2008). Dentro de sus funciones, igualmente establecidas en la Constitución, destaca la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas fuera del país.

Dentro de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en el artículo 8, literal o, se establece que uno de sus deberes es *“proteger y defender, de oficio o a petición de parte, contra las violaciones de derechos humanos que sufran ecuatorianos residentes en el exterior, mediante la utilización de vías diplomáticas o judicial internacional”*. (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 1997).

En este sentido, la Defensoría del Pueblo, dentro del ámbito de la movilidad humana se encarga de garantizar su efectivo ejercicio. Implementa acciones constitucionales y defensoriales para tutelar los derechos humanos de las personas emigrante y sus familias, dentro y fuera del país.

Se encarga de dar servicio de asesoría y consulta sobre derechos humanos, remite casos a la autoridad competente especializada, patrocina casos en que se detecta violación de derechos humanos, implementa procesos de cooperación nacional e internacional para la promoción y protección de derechos humanos, así como la elaboración de informes temáticos y dictámenes sobre políticas y legislación en materias de movilidad humana.

En cuanto a los ecuatorianos en el exterior y sus familias respalda el derecho a migrar, reconoce el deber del Estado para garantizar este derecho, la asistencia y protección integral, vínculos con el Ecuador, *“protección de las familias transnacionales y derechos de sus miembros.”* (Defensoría del Pueblo, 2009).

Reconoce también el disfrute de los derechos sociales de las personas en situación de movilidad humana, tales como el derecho al trabajo y a la seguridad social, promoviendo acuerdos y convenios entre el Estado y otros países para la regularización de los trabajadores. En materia de prestaciones sociales, la seguridad social se financia también

con aportes de ecuatorianos domiciliados en el extranjero, por lo que el Estado deberá estimular la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 374 *“El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.”* (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

Además se dispone en el artículo 329 que establece que *“El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.”* (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

Asimismo según la disposición constitucional del artículo 371 se dispone que las prestaciones de las personas afiliadas serán el medio de financiamiento del IESS; inclusive con aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior.

Igualmente el Estado debe incentivar el retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, en el artículo 338 se establece de igual manera que *“El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará **incentivos al retorno del ahorro** y de los bienes de las personas migrantes, y para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.”* (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

Destaca también, la defensa de los derechos de participación, pues según la Constitución todos los ecuatorianos tienen derechos políticos, por lo que también aplica para los ecuatorianos en situación de movilidad humana, entre ellos destaca el derecho a elegir y ser elegido, participar en los proyectos de iniciativa popular, ser consultados, conformar partidos políticos o al voto *“Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen*

*derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y **ecuatorianos que habitan en el exterior**, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.”* (Constitución del Ecuador, 2008) Las negrillas me corresponden.

Como vemos los ecuatorianos en situación de movilidad humana, gozan de los mismos derechos sociales y políticos que todos los ecuatorianos que se encuentran en el territorio nacional, estas disposiciones constitucionales son las que garantizan el goce de los mismos y para ello el Estado ha creado instituciones como la Defensoría del Pueblo, que dentro de su ámbito de competencia, también está, garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

La Defensoría del Pueblo es uno de los entes encargados de velar por el respeto de los derechos de las personas, entre ellos de las personas en situación de movilidad humana, que como vemos son derechos amplios y diversos. Su rol específico es el de la protección y tutela de los derechos de todos los ecuatorianos, sin importar su lugar de permanencia o estadía.

De acuerdo con la Resolución No 024 DPE-DNJ-2015, emitida por el Dr. Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, se expide a fecha 05 de marzo de 2015 el Reglamento de Asesoramiento Atención de Casos en las Delegaciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en el Exterior, en la cual se establece las competencias de los defensores del pueblo delegados con el fin del efectivo cumplimiento de las atribuciones y deberes antes mencionadas. Por otra parte en el Estatuto Orgánico por Procesos de la Defensoría del Pueblo en su título IV, numeral tercero, se concreta las funciones de los defensores de pueblo delegados, entre ellas destaca, que deben coordinar los procesos de protección de derechos con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

En el artículo 2, del mencionado reglamento, se precisa: *“Para la asesoría y atención de casos que realicen las Delegaciones dirigidas a personas ecuatorianas residentes en el exterior, se considerarán los siguientes ámbitos de acción: 1. De los casos que se*

*presenten, involucren o se relacionen con instituciones ecuatorianas presentes en los países de acogida. 2. De los casos que se presenten, involucren o se relacionen con instituciones o entidades ecuatorianas en territorio ecuatoriano.”* (Resolución No 024 DPE-DNJ-2015). Lo que significa que el Defensor del Pueblo en España, es competente para brindar asesoría y atención a las personas que deseen retornar al Ecuador, para que ésta institución ecuatoriana, brinde las facilidades necesarias para que el retorno sea digno, con conocimiento de causa, a sabiendas de las ventajas y desventajas que los programas propuestos por el gobierno ecuatoriano tienen, y que de este modo, al momento de ejercer el derecho de movilidad humana, no haya inconvenientes y no se vulneren sus derechos.

Para que la Defensoría del Pueblo, actúe en casos referentes a la vulneración de derechos o posibles casos en los que se evidencia una vulneración de derechos, debe cumplir varios criterios de admisión entre ellos que esta situación se presente: *“cuando el presunto violador del derecho sea un institución o funcionario/a del Estado ecuatoriano que se encuentre en territorio ecuatoriano, que actúe directamente o por delegación o concesión”* (Artículo 7, Resolución No 024 DPE-DNJ-2015).

Es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo, mediante sus delegados, también es competente para velar por la protección a la dignidad e integridad en casos de expulsión, deportación o retorno forzado, que como mencionamos en el capítulo primero, que si bien es cierto, también es una forma de ejercer el derecho de movilidad humana, se alejan del principio de libre circulación.

Finalmente otro de los aspectos importantes que maneja la Defensoría del Pueblo, es la promoción de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, por lo que se debe hacer una campaña de capacitación y difusión de los derechos humanos, para que se dé un proceso de empoderamiento por parte de estas personas. Las acciones concretas que se deberían manejar en estos casos consisten en propiciar el dialogo con las instituciones nacionales para que, concretamente el retorno, las personas en España tengan pleno conocimiento de lo que implica el retorno voluntario; además se contempla la planificación, dirección y coordinación de ferias o eventos para la promoción de estos derechos.

Ya en la práctica, en el caso concreto del retorno voluntario de migrantes la Defensoría del Pueblo tiene su punto de partida en el artículo 392 de la Constitución en la que se establece que el Estado velará por los derechos de las personas en situación de movilidad humana, a través del órgano competente; es por ello que la Defensoría del Pueblo ha patrocinado varios casos en los cuales se han presentado problemas con personas en temas como el menaje de casa, vivienda, salud o educación. Temas en los cuales se evidencia una completa falta de información hacia las personas que han retornado o que están en proceso de retorno, vulneración de varios derechos como el acceso a una vivienda o a educación, mismos que tenemos que mencionarlos por el principio de interdependencia de derechos.

Mismo que consiste en que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí, por lo que el respeto y garantía o bien, la transgresión de alguno de ellos, necesariamente impacta en otros derechos. En el entendido de que por esta interdependencia unos derechos tienen efectos sobre otros, se debe tener una visión integral de la persona humana a efecto de garantizar todos y cada uno de sus derechos universales.<sup>25</sup>

En conclusión, la Defensoría del Pueblo es un ente canalizador y coordinador con las diferentes instituciones encargadas de garantizar el derecho de movilidad humana, de tal modo que incluso, tiene delegaciones en el exterior como es el caso de España, siendo realmente beneficioso tener ese acercamiento con la comunidad ecuatoriana en el exterior, siempre y cuando no se descuide, su misión fundamental: velar y tutelar derechos de todas las personas ecuatorianas.

---

<sup>25</sup> Recuperado de: [http://cedhj.org.mx/principios\\_constitucionales.asp](http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp) Comisión de Derechos Humanos de Jalisco.



### 3. CAPÍTULO TERCERO

#### 3.1 Naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario como medio para ejercer el derecho al retorno.

El antecedente fáctico a la creación del Plan Retorno Voluntario responde a un proceso importante de movilidad entre Ecuador y España, mismo que inicia con la necesidad de salir de un territorio, luego de tomar una decisión de salida, continúa con una serie de actividades preparatorias, como por ejemplo: obtener la documentación necesaria para ejercer el derecho a la libre circulación, el siguiente paso es la salida, y el trayecto o desplazamiento hacia el país de destino. El proceso continúa con el asentamiento en el lugar de destino y en la mayoría de los casos finaliza con la etapa de integración o el retorno, siendo el nuevo comienzo del proceso de movilidad.

Entonces bien, para comprender cuál es la naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario, tenemos que entender cuál es la definición de “naturaleza jurídica”. Este concepto parte del estudio y fundamento de la institución a ser investigada, pues cuando un jurista se enfrenta con un concepto tiende a buscar la naturaleza del mismo, muchos autores la definen como la esencia del concepto. *“La esencia presenta tres aspectos que responden a la triple función en que se emplea cuando estudiamos atentamente la libertad.”* (Solís, 1956).

Estos tres elementos corresponden a la *experiencia*, lo que la *diferencia del resto* de las cosas y el primer *fondo de la realidad* de un ser. En este sentido, entendemos que la naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario responde a la necesidad real del gran flujo inmigratorio que se presentó en los últimos años de España a Ecuador, creando un plan que facilite el retorno de las personas de España a sus respectivos países de origen de manera digna (experiencia); se diferencia de otro tipo de programas porque el Plan Retorno Voluntario abarca posibilidades únicas para el retorno, como por ejemplo la acumulación de las aportaciones a la Seguridad Social (fondo de la realidad) y garantizar los derechos de las personas retornadas (fondo de la realidad).

La política del retorno de inmigrantes no es solo implementada por la administración española, si no que deviene de la Unión Europea, pues en la Decisión No 575/2007/CE del Parlamento Europeo, se establece el Fondo Europeo para el retorno del periodo 2008 – 2013, integrado en el *Programa General de Solidaridad y Gestión de los*

*Flujos Migratorios*, (Sánchez, Fernández, 2010) mismo que determina la promoción en la política estatal interna de los países miembros los retornos sostenibles y efectivos.

Al mismo tiempo esta política comunitaria proviene de la labor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ya que se encarga de fomentar una gestión ordenada y humana de la migración con cooperación internacional en asuntos migratorios. Los programas de Retorno Voluntario implementados por la OIM son varios, tales como el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes en Situación de Vulnerabilidad creado en 2003, dentro de este programa se enmarcan a las personas del tráfico ilícito de humanos, y personas con asistencia social primaria como la situación de indigencia. También se crea el Programa de Retorno Voluntario Asistido con Reintegración en 2005, para personas que presenten proyectos viables en sus países de origen, otorgando ayudas económicas que les permitan implementar estos planes de negocio; y finalmente, llama la atención el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes Acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros (APRE).

La gestión en movilidad humana que realiza la OIM se refiere a la capacidad de los Estados, para intervenir en los procesos de movilidad, esta gestión engloba al “*conjunto de normas, procedimientos, instituciones y recursos que un Estado articula para intervenir en la salida, el viaje, el retorno o la reinserción de sus nacionales, o el ingreso, la permanencia y el retorno de extranjeros dentro de sus límites territoriales.*” (OIM, 2012).

Por lo tanto, dentro de la política pública española, en diciembre de 2008 entra en vigencia el Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes acogidos al Programa de Abono Anticipado de Prestación a Extranjeros, mediante Real Decreto 1800/2008 del 3 de noviembre de 2008, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) 272 del 11 de noviembre de 2008. Este Plan, comúnmente denominado Plan Retorno Voluntario, va dirigido a aquellas personas inmigrantes en España, que habiéndose quedado en situación de desempleo decidan capitalizar la prestación por desempleo a la que tienen derecho y retornar a su país de origen, esta norma fue expedida ante la coyuntura económica de restricción de empleo, para ofrecer a los trabajadores extranjeros oportunidades y recursos para su reinserción laboral y profesional en sus países de origen Además la ayuda consiste en billetes de retorno y ayuda monetaria en el viaje.

En este contexto, debemos entender el doble sentido del Plan Retorno Voluntario, por un lado, comprender que el Ecuador como Estado *“es el primer garante de derechos a los ciudadanos”* (Balaguer, 2006) y es por ello que incorpora el Plan Retorno Voluntario como un mecanismo integral para garantizar el derecho de movilidad humana; y el otro punto de vista es que este Plan Retorno Voluntario es ofrecido por España con el fin de tener migración contralada.

Ahora bien, desde el punto de vista del Estado ecuatoriano El Plan de Retorno Voluntario es entendido como uno de los mecanismos incorporados a la política pública migratoria, para estimular el retorno de nacionales ecuatorianos residentes en España; mismo que se ejecuta en diferentes fases, tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones de las personas migrantes, sus familias y la sociedad en su conjunto.<sup>26</sup> Lo que debería buscar es que el retorno de estas personas sea de carácter definitivo.

La política migratoria integral ecuatoriana se basa en el respeto por los derechos de las personas migrantes así como los derechos de sus familias, se centra el derecho a migrar, permanecer en el lugar de destino y el derecho a volver.

En esencia dentro de los objetivos de la política pública ecuatoriana destaca el derecho a un retorno voluntario digno y sostenible, mismo que consiste en *“desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas, alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes, impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno, promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.”* (Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones, 2010)

Es por ello que en 2008 se diseña en el Ecuador el Plan Retorno, Digno y Sostenible de Emigrantes Ecuatorian@s,<sup>27</sup> cuyas premisas fundamentales son que el retorno debe ser

---

<sup>26</sup> Recuperado de:

[https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing\\_return\\_migration\\_042108/presentations\\_speeches/ginebra\\_final\\_plan\\_retorno.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf)

<sup>27</sup> Recuperado de:

[https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing\\_return\\_migration\\_042108/presentations\\_speeches/ginebra\\_final\\_plan\\_retorno.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf)

voluntario no forzado, dando facilidad a los datos reales para tomar esta decisión y que la responsabilidad de volver es de la persona migrante; que el retorno no debe darse en circunstancias degradantes, reconocimiento de las personas como sujetos de desarrollo, y sostenible porque al tratarse de un proceso político debe ser altamente técnico, con inserción al país. Se tenía planificado varias fases, la primera consistía en el apoyo a todas las voluntades de retorno, las acciones programadas eran: *“restablecer vínculos de los ecuatorianos con su país, consulta previa al retorno, facilidades de retorno como el menaje de casa, automóvil y equipo de trabajo con cero impuestos, acuerdos interinstitucionales”* (Proyecto Plan Retorno Voluntario, Digno y Sostenible, 2008). Sin embargo este programa propio de Ecuador, desarrollado por la SENAMI no se concretó y se mantuvo el Plan Retorno Voluntario incorporado a la política pública migratoria desde España. Sin perjuicio de la existencia de otros planes como el “Bienvenidos a Casa” que maneja el retorno voluntario de los migrantes ecuatorianos, bajo los mismos lineamientos que el proyecto antes mencionado.

Por otro lado, en España el Plan Retorno voluntario está creado bajo la política pública de retorno de inmigrantes, retornos efectivos y sostenibles mediante una variedad de medidas, desde las adoptadas por disposición de la Unión Europea, es decir, medidas comunitarias, hasta medidas estatales, propias del Reino de España, con el fin de que el retorno sea definitivo.

En este sentido se encuadra una política orientada a ordenar el fenómeno migratorio así como los flujos migratorios, los beneficiarios de este derecho son únicamente los nacionales de países que hayan suscrito con España el convenio bilateral en materia de seguridad social, cabe recalcar que este convenio es firmado *“por la mayor parte de países latinoamericanos”* (Pajares, 2009) entre ellos la República del Ecuador en el año 2009, cuya última reforma fue publicada en el BOE núm. 32 de 7 de febrero de 2011.

Esto se produce con el fin de asegurar los derechos sociales de los trabajadores al tener la posibilidad de computar las aportaciones realizadas en España, junto con las que se realicen con posterioridad en cada país, lo cual es una garantía de ingreso para la persona migrante.

El gobierno de España planteó el Plan Retorno Voluntario como un mecanismo financiado con el fin que las personas que lo soliciten, también tengan la posibilidad de proponer

proyectos que supongan un reasentamiento en la sociedad de origen, entiéndase de su nacionalidad, sin embargo no se precisa a qué país debe regresar el inmigrante en caso de tener doble nacionalidad.

El Plan Retorno Voluntario tiene una finalidad garantista de derechos, concretamente intenta garantizar que los inmigrantes en España, ejerzan su derecho de libre circulación bajo condiciones dignas, destaca la visión de interdependencia de derechos, pues además del derecho de movilidad humana abarca también los derechos sociales de los inmigrantes.

En definitiva, la naturaleza jurídica del Plan Retorno Voluntario tiene dos perspectivas la del Reino de España, como una medida implementada para tener una migración controlada, lo que se busca en España es estimular el retorno voluntario definitivo para que las personas que se acojan encuentre posibilidades de desarrollo en el Ecuador, pero también contempla el retorno en tres años lo que significa que también está en perspectiva que retorno voluntario no definitivo, pues sería ilegal cerrar las fronteras de las personas que se hayan acogido al Plan Retorno Voluntario, al impedirles volver a España.

La otra perspectiva es la de la República del Ecuador tiene un enfoque indeterminado, pues, si bien es cierto se encuentra dentro de la política pública del Estado ecuatoriano, pues *“responde a los tres componentes principales de cualquier política”*<sup>28</sup> como son los principios que la van a orientar, los instrumentos mediante los que se va a ejecutar dicha política y los servicios o acciones que se deben llevar a cabo en relación con los dos anteriores.

La política pública que se maneja en el caso de los migrantes que desean retornar o que ya lo han hecho responde a la necesidad de regular una situación determinada, es por ello que se trata de una acción intencional con sentido y planeada. Por lo general el Plan Retorno Voluntario es considerado como un mecanismo o acción para que la política pública se concrete.

Se relaciona con la movilidad humana ya que el retorno es una forma de ejercer el derecho de movilidad humana, completando el ciclo de la movilidad que ya mencionamos en el primer capítulo, además es un mecanismo facilitador para el ejercicio digno del derecho al

---

<sup>28</sup> Recuperado de :  
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

retorno de los migrantes ecuatorianos en España, por las facilidades que brinda dentro de los planes que contempla, para que el retorno voluntario sea definitivo. Es importante decir que el Plan Retorno Voluntario está destinado específicamente a la comunidad migrante en el exterior, no distingue entre hombres o mujeres, edades ni condiciones económicas, es abierto a todas las posibilidades y condiciones en las que se encuentren las personas que desean retornar.

Por lo que en el siguiente punto se relacionará el Plan Retorno Voluntario con la política pública del Ecuador contemplada en el Plan Nacional del Buen Vivir para intentar delimitar a que población específica va dirigido el Plan Retorno Voluntario y el porqué de su existencia.

### **3.2 Incorporación del Plan Retorno Voluntario al Plan Nacional para el Buen Vivir (2009– 2013).**

La creación por parte de la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES) del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) marca de manera significativa la política pública ecuatoriana, *“los programas y proyectos públicos, la programación y presupuesto del Estado, la inversión y asignación de recursos públicos y coordina las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”* (Constitución, 2008), además delimita con exactitud y claridad los objetivos que el gobierno de turno se fija para su período. El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme al Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009, y presentado por el Presidente Rafael Correa para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de Gobierno «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

En este PNBV 2009-2013 se manejan los principios de la unidad en la diversidad, el de un ser humano que desea vivir en sociedad, la igualdad, integración y cohesión social, el cumplimiento de derechos universales, relación armónica con la naturaleza, convivencia solidaria, fraterna y cooperativa, una democracia representativa, participativa y deliberativa. Por otro lado se maneja estrategias como el cambio de la matriz productiva y energética, el desarrollo en el ordenamiento territorial, el poder ciudadano o la inversión en una macroeconomía sostenible.

Entre sus objetivos, destaca el auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad, mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad y formas, garantizar la vigencia de los derechos y justicia, garantizar la soberanía y la paz, impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración en Latinoamérica, entre otros.

Dentro de este último objetivo se encamara la Movilidad humana los Derechos Humanos, siendo clave para la soberanía porque hace referencia a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. *“Uno de los productos del neoliberalismo fue la diáspora de más de la quinta parte de ecuatorianos, sin que el país contara con la política migratoria de protección y promoción de derechos.”* (PNBV 2009-2013). Miles de ecuatorianos vivían en otros países, padeciendo contradicciones de un sistema que propugna la libre movilidad del capital y bienes pero no de personas es por ello que se destaca que la movilidad humana es un derecho mediante el cual existe la integración de personas con múltiples beneficios económicos, sociales y culturales, según el mapa mundial de países por intensidad migratoria, se encuentra dentro de los parámetros de alta intensidad Estados Unidos, Italia y España.

La nueva política migratoria que se maneja en este PNBV 2009-2013 propone la defensa de los derechos de los migrantes en cualquier parte del mundo. Además trabajó para crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario, mismo que es complementado con los *“esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero”* (PNBV 2009-2013). Para ello se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como los derechos a no tener que migrar, el derecho a la libre movilidad informada y segura y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino.

No debemos olvidar que los migrantes además de fomentar la economía, al enviar remesas y aportar con el desarrollo del país, construyen y preservan la identidad ecuatoriana, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos con el país, comunidades de ecuatorianos en el exterior, es importante también, crear programas que favorezcan a la inversión productiva de remesas y facilitar la participación política.

Por otro lado, en el objetivo sexto *“Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas”* (PNBV 2009-2013) dentro de la política 6.5 delimita su actuar en

impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo, en el literal i, se establece que se debe generar condiciones que promuevan la permanencia en el país de profesionales, técnicos y artesanos, además de fomentar el retorno voluntario de aquellos que hayan migrado.

En definitiva vemos como desde el año 2009 hay un avance significativo en la política pública del Ecuador con miras al retorno voluntario de los migrantes, para garantizar sus derechos.

### **3.3 Incorporación del Plan Retorno Voluntario al Plan Nacional para el Buen Vivir (2013 - 2017)**

Después de este periodo, se crea el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017, la elaboración de este Plan fue liderada por la SENPLADES, en su condición de Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y presentado por el Presidente Rafael Correa para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este periodo de gobierno “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 fue aprobado en sesión de 24 de junio de 2013, mediante Resolución No. CNP-002-2013.

En este plan, se pone especial énfasis en los factores que determinan el retorno de migrantes ecuatorianos al país, entre ellos destaca el visado Shengen implementado en 2003, la crisis económica internacional y la mejora de calidad de vida en el Ecuador. “*El saldo migratorio paso de 176 mil en 2000 a 43 mil en 2007*” (PNBV 2013- 2017). Con anterioridad se registraban datos negativos de retorno, los principales destinos eran España con un 45,1%.

También se considera que durante este período presidencial, se necesita consolidar el marco normativo sobre movilidad humana y fortalecer los mecanismos para la protección de derechos de los ecuatorianos en el exterior, en coherencia con los principios de no discriminación y ciudadanía universal.

Así en el objetivo número 2 “*auspiciar la igualdad, cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad,*” este objetivo se sustenta en el reconocimiento



igualitario de derechos de todos los individuos, basado en políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política. En la políticas y lineamientos estratégicos 2.7 que se establece para garantizar la protección y fomentar la inclusión económica social de personas en situación de movilidad humana así como de sus diversos tipos de familia, en los literales a, f y g respectivamente, se establece el impulso para la creación de un marco normativo para la movilidad humana, acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos que así lo decidan y fomentar su inclusión económica y social y promover la implementación de mecanismos supranacionales articulados al sistema de protección especial para garantizar la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana.

Así mismo la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 17 establece el principio de unidad familiar, establece el derecho de la unidad familiar, en concordancia con la Constitución que respalda el mismo, mediante la protección de la familia; en el contexto de la movilidad humana estas relaciones son mucho más complejas, con presencia de nuevas realidades, mismas que requieren de la formulación de lineamientos específicos como el antes mencionado.

Del mismo modo en el objetivo número 9 “*garantizar el trabajo digno en todas sus formas*” reconoce la primacía del trabajo humano sobre el capital, de este modo el trabajo no puede ser considerado como un modo de producción si no como un elemento adicional a la política del buen vivir y como base tener un desarrollo de los talentos de las personas. En las políticas y lineamientos estratégicos 9.1 se establece: impulsar actividades que permitan generar conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a grupos históricamente excluidos, en el literal h, se establece fortalecer los programas que promuevan la permanencia de las personas trabajadoras en el país, así como mecanismos para la reinserción laboral y productiva que fomenten el retorno voluntario de los emigrantes ecuatorianos.

En conclusión, vemos que en el PNBV 2013- 2017, se mantiene el mismo lineamiento político desde los inicios de la Revolución Ciudadana, en el ámbito de la libre circulación vemos que los objetivos son claros y el deseo de garantizar los derechos de los migrantes ecuatorianos por ejercer el derecho de movilidad humana está en proceso.

### 3.4 Componentes del Plan Retorno Voluntario.

El Plan Retorno Voluntario es concebido para los actores inmigratorios transnacionales, es decir para las personas que por algún motivo se encuentran fuera del territorio nacional y decidieron ejercer el derecho a la libre circulación y que posteriormente ha decidido volver a ejercer este derecho para retornar al país del cual es nacional.

El Plan Retorno Voluntario tiene como base un proceso enfocado en la persona y sus derechos, sobre todo el derecho a regresar a su país de origen, busca incorporar a las personas migrantes en la construcción de una sociedad ecuatoriana más justa, incluyente y participativa, mediante la generación de condiciones y oportunidades, el establecimiento y refuerzo de los vínculos familiares, comunitarios y nacionales; el reconocimiento y valoración de sus experiencias y potencialidades. Del mismo modo, se busca reunificar a la familia en el país de origen y atenuar los problemas sociales que devienen de su separación. Se propone también recuperar los talentos humanos que están en el exterior a fin de fortalecer la capacidad nacional en materias de ciencia y tecnología, educación y cultura.

*“Hay muchas formas de retornar, la primera de ellas es volver a sentirse ecuatoriano. Y ser ecuatoriano hoy, tiene más valor que nunca, pues somos hijos de una Patria que renace Libre, Activa y Soberana, que está sembrando esperanza y espera verla florecer con todos sus hijos e hijas, independientemente del lugar donde se encuentren.”* (Plan Bienvenidos a Casa, 2008)

Así debemos analizar el Plan Retorno Voluntario ofrecido por el Reino de España e incorporado por Ecuador como mecanismo integral para garantizar el derecho de movilidad humana, de las personas ecuatorianas residentes en España.

En primer lugar analicemos las circunstancias en las cuales las personas migrantes en España deben incurrir para poder acogerse al Plan Retorno Voluntario, de este modo los beneficiarios son únicamente los nacionales de los países que tengan suscrito un convenio en materia de seguridad social con España, como es el caso de Ecuador, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos, del artículo 2 del Real Decreto 1800/2008, mismo que desarrolló el Real Decreto 4/2008: que las personas migrantes se encuentre inscritas como demandante de empleo, estar legalmente en situación de desempleo, es decir que se haya

terminado una relación laboral legal con anterioridad, tener derecho al reconocimiento por desempleo con las cotizaciones (prestaciones) a la Seguridad Social, asumir el compromiso de retornar a su país de origen en un plazo de 30 días a partir de la entrega del primer pago, no retornar a España en un plazo de tres años para realizar alguna actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena y que la persona solicitante no debe tener ninguna medida cautelar de prohibición de salida del país.

El pago se realizaría en dos plazos, reconocido el derecho se entrega un 40% en España y el 60% en el país de origen, mediante un cheque nominativo o transferencia bancaria, en euros o, en su caso, en la moneda en la que la Tesorería General de la Seguridad Social efectúe el pago de las prestaciones en dicho país, transcurridos los 30 días desde el primer pago y hasta un plazo límite de 90 días, teniendo la persona retornada que acudir personalmente a la embajada o consulado en su defecto a la entrega de su tarjeta de identidad de extranjero en España.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) realizará este pago a partir de que sea comunicada dicha comparecencia en la representación diplomática o consular por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Dentro del Plan Retorno Voluntario también se prevé ayudas y acciones adicionales para facilitar el retorno, entre ellas orientación y formación para emprender una actividad económica, además el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe facilitar información a los trabajadores extranjeros que deseen acogerse a este plan, facilitar el traslado voluntario dentro del presupuesto destinado, de igual manera el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, deberá guiar al inmigrante para la reinserción socioeconómica y favorecer las iniciativas de empleo y desarrollo.

De igual manera, se complementaba a las prestaciones acumuladas y anticipadas de la prestación por desempleo con ayudas de viaje para el país de origen de las personas migrantes, éstas consisten en el pago del billete internacional desde España a su país de origen, en caso necesario ayuda en gastos de desplazamiento en España desde el domicilio actual hasta la ciudad de salida a su país de origen, gastos de alojamiento de una noche por motivos de viaje, monto equivalente a 50 euros por cada uno de los miembros del núcleo familiar y una cobertura de gastos debidamente justificados.

Los efectos de acogerse al Plan Retorno Voluntario en España son claros, se extingue la prestación a la Seguridad Social, no hay derecho a subsidio por desempleo ni ayuda a los familiares, se extingue también las autorizaciones de residencia, no se puede emitir nueva autorización si no transcurrido tres años, sin embargo sin cumplido este plazo de tiempo los migrantes deciden regresar a España gozan de los siguientes derechos: solicitar la residencia temporal, derecho preferente para incorporarse al “*contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios*” (Sánchez y Fernández, 2010) y si tenían condición de residencia permanente, recuperar esta misma condición con un procedimiento simplificado.

La gestión de la recepción, trámite, reconocimiento y pago, así como la declaración de extinción del derecho a la prestación correspondiente al Servicio Público de Empleo Estatal, esta gestión consiste en que las personas solicitantes tenga la información necesaria para ser consciente de los compromisos que asume como sus consecuencias.

Una vez analizado el contenido y efectos del Plan Retorno Voluntario en las personas migrantes que deseen acogerse al mismo, debemos analizar la puesta en marcha del Estado ecuatoriano para complementar el ejercicio de los derechos de las personas durante el proceso de retorno al Ecuador, además de incorporar el Plan Retorno Voluntario a la política pública del país, se implementaron varios programas y proyectos para que el retorno de los ecuatorianos sea digno.

Desde sus comienzos la SENAMI era el ente encargado de coordinar y ejecutar las distintas políticas bilaterales entre países con los cuales se han suscrito acuerdos y/o convenios. De este modo ejercía la rectoría de la política migratoria y sobretodo mantenía un permanente dialogo con los actores del hecho migratorio.

En primer lugar el gobierno nacional junto con la SENAMI, crea el programa Bienvenidos a Casa, Plan Retorno de Emigrantes Ecuatorianos 2008, llama la atención su lema “*estamos arreglando la casa para que vuelvan...*” pues nos presenta una visión nueva de lo que sería en ese entonces el retorno, sobretodo una visión garantista de derechos. Los principios en los que se basa este programa son: que el plan debe ser acogido voluntariamente, por las personas ecuatorianas que se encuentren en el extranjero por más de un año; digno ya que debe partir del respeto por los derechos fundamentales, el derecho de regresas en condiciones adecuadas al Ecuador, con reinserción en la sociedad y

sostenible ya que debe generar condiciones de desarrollo permanentes de los migrantes ecuatorianos.

El retorno puede ser político y cultural con valoración y vinculación del ser y sentirse ecuatoriano, con la participación en la construcción del nuevo modelo de desarrollo humano; económico mediante las inversiones e iniciativas empresariales de las personas que se deseen acoger al Plan Retorno Voluntario y físico de manera permanente o temporal.

Se desarrolla en varias fases, la primera consiste en el apoyo a todas las personas que deseen volver con acciones inmediatas como la coordinación de las diferentes instituciones del Estado con el Gobierno nacional para beneficiar a todos los ecuatorianos que deseen volver al país, para ello se creó una plataforma de consulta previa al retorno con esta herramienta se identifica las voluntades y potencialidades de retorno, la plataforma virtual es [www.migrantecuadoriano.gov.ec](http://www.migrantecuadoriano.gov.ec) donde se encontraba toda la información para poder retornar al país, requisitos, condiciones y efectos de acogerse al Plan Retorno Voluntario.

Posterior a la creación del Plan Bienvenidos a Casa, Plan Retorno de Emigrantes Ecuatorianos 2008 se realizaron diferentes políticas interinstitucionales para que el retorno voluntario sea compatible con el desarrollo humano de los migrantes y sus familias, siendo objeto de cambio.

Se firma el convenio con la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), con el libre ingreso de menaje de casa y equipo de trabajo, con cero impuestos, con el fin de facilitar la estabilidad de las personas que han decidido retornar al país.

Se plantea la firma de un convenio con el Registro Civil para crear brigadas móviles en el extranjero con el fin de que los trámites de obtención y renovación de cédulas y partidas de matrimonio o defunción, sean mucho más ágiles.

Así mismo, se contempló la articulación de incentivos tributarios para el emprendimiento de migrantes 2008 con el SRI Plan de Incentivos a la Inversión, en coordinación con la SENAMI; con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el apoyo y difusión del retorno voluntario en los medios consulares; con el Ministerio de Educación para que los docentes que se encuentren en el exterior participen activamente dentro del país, facilitar a los hijos e hijas de migrantes matriculas seguras en colegios fiscales del país; con el Ministerio de

Salud Pública, con atención gratuita con un fondo de ayuda para las personas que retornen en situaciones de vulnerabilidad; con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda con una alianza estratégica con la empresa privada para un préstamo mínimo de 30.000 dólares y el bono consistirá en 7000, para migrantes que no tengan casa, familias calificadas como migrantes y que una vez entregada la vivienda estas personas vivan efectivamente en ella; con el Ministerio de Inclusión Social con el bono de desarrollo humano para las migraciones; con el Ministerio de Turismo; Ministerio de Cultura, Ministerio de Deporte; Banco de Fomento; Banco del Estado; con la Corporación Financiera Nacional con el fin de dar crédito preferencial para los proyectos de los ecuatorianos que regresen al Ecuador y con el Instituto Ecuatoriano de Crédito y Becas (IECE).

La segunda fase consiste en consolidar el retorno, con la ejecución de estos planes y convenios piloto que articulen las voluntades de retorno con las necesidades de desarrollo en el país de origen de acuerdo con lo que era el Plan Nacional de Desarrollo. Donde se contempla la ejecución de los siguientes proyectos prioritarios: la Banca del Migrante con políticas crediticias para la inversión de migrantes, la reducción de costos en las remesas y seguros de salud; la Bolsa de Empleo con una demanda de empleo en las diferentes aéreas y ocupaciones; acuerdos interinstitucionales.

Si bien es cierto, el Bienvenidos a Casa, Plan Retorno de Emigrantes Ecuatorianos 2008, contempla con amplia expectativa varios planes y proyectos en convenio con las diferentes instituciones del Estado, sin embargo pocas de ellas fueron las que efectivamente se cumplieron. A continuación se detalla el contenido y proceso de los programas que realmente se han socializado y se llevado a cabo, los tres programas son: el Programa de acompañamiento al retorno físico “Volver a Casa”, el Programa de incentivos productivos “El Cucayo” y el Programa “Vínculos”.

El convenio firmado entre la SENAMI y la Corporación Aduanera Ecuatoriana consiste en la exoneración de aranceles e impuestos, comúnmente conocido como el “*Programa Volver a Casa*”, aplica para cualquier persona ecuatoriana que haya estado fuera del país por más de un año y decida regresar al Ecuador, de haber viajado al Ecuador no haber permanecido por más de 60 días en el país, pueden hacerlo las personas residentes o no, inclusive ecuatorianos de origen nacionalizados españoles, trayendo consigo por una sola vez su menaje de casa y/o el equipo de trabajo sin pagar impuestos, este convenio no

considera la posibilidad de renunciar a la nacionalidad española, el menaje debe llegar entre dos meses antes o seis meses después del arribo de la persona en retorno.

El menaje de casa incluye todos los insumos que permitan desarrollar una vida ordinaria en el país, como lo hacían en el país de destino, se podrá llevar el menaje de casa de acuerdo con el número de personas que conformen el entorno familiar, además se podrá llevar el equipo de trabajo necesario para comenzar una actividad económica en el Ecuador, mismos que deben ser debidamente justificados.

El menaje de casa incluye también al vehículo de uso familiar, mismo que debe ser embarcado conjuntamente con los otros bienes que componen el menaje de casa, *“el valor FOB (valor del bien en el puerto de origen) del automotor deberá ser hasta 20.000 dólares y con un cilindraje no mayor a dos mil quinientos centímetros cúbicos.”* (Convenio firmado entre la SENAMI y la Corporación Aduanera Ecuatoriana, exoneración de aranceles e impuestos, 2010)

Si bien es cierto se elimina los impuestos y aranceles, hay que tener en cuenta los gastos aduaneros y de transporte, es decir el valor del contenedor por transporte marítimo, si es de 20 pies con un valor entre 2450 a 2600 euros, si es de 40 pies con un valor de 3050 a 3600 euros. Y si es por vía aérea el precio por kilo oscila de 3 a 7 euros dependiendo de la línea aérea, el seguro de descarga en el puerto de Guayaquil, transporte desde el puerto hasta su domicilio, fianza de 500 dólares hasta la devolución del contenedor, comisión para el agente de aduanas, entre otros. En definitiva los gastos de transporte de menaje de casa llegarían aproximadamente a un monto de 4500 a 5000 dólares.

El proceso a seguir se divide en dos etapas, la primera desde España y la segunda a la llegada al Ecuador:

*“1. España: Ponerse en contacto con la empresa de transporte.*

*2. España: Enviar el listado del Menaje de hogar o herramientas a waltersenami@yahoo.es con la intención de obtener una recomendación. No obstante la Corporación Aduanera del Ecuador es la única institución competente quien tiene la potestad para determinar en el AFORO FISICO en Ecuador, si los artículos son considerados como menaje de hogar o herramientas de trabajo o artículos de prohibida importación. Se recomienda cumplir con todas las recomendaciones antes descritas.*

3. *España o Ecuador: Promesa juramentada y listado del menaje de hogar y equipo de trabajo: Formalizar en cualquier Consulado de Ecuador en España o un notario en Ecuador, en el cual se tendrá que presentar los pasaportes del entorno familiar que pretenden retornar, estado civil, nombre del cónyuge.*
4. *Ecuador: Contactar con un agente de aduana y entregar los documentos que se describen a continuación:*
5. *Ecuador: Documentos que justifique la actividad laboral o comercial que han desarrollado en España o Ecuador como: nóminas, contratos laborales, vida laboral, escritura de constitución de empresa, certificados de estudios, etc. relacionados al equipo de trabajo que pretende trasladar.*
6. *Ecuador: Movimiento migratorio.(Documento que emite la Dirección de Migración de Ecuador) [www.migracion.gov.ec](http://www.migracion.gov.ec)*
7. *Ecuador: Pasaporte Ecuatoriano.*
8. *Ecuador: Póliza de Seguro emitida por una empresa de Seguros Ecuatoriana.(Agente de Aduana)*
9. *Ecuador: Documentos de embarque de la empresa de transporte que contrato en España.” (Convenio firmado entre la SENAMI y la Corporación Aduanera Ecuatoriana, exoneración de aranceles e impuestos, 2010)*

En conclusión el Convenio SENAMI – CAE, “Volver a Casa” estimula el retorno de los emigrantes ecuatorianos en España hacia Ecuador, con la facilidad de traer los bienes obtenidos durante su estadía en España. Busca facilitar el derecho a un regreso digno, mediante la promoción de facilidades y medidas que contribuyan a la disminución de impedimentos económicos y legales para retornar al Ecuador.

El Programa de incentivos productivos “El Cucayo”, en realidad se trata del Fondo Concursable El Cucayo (Semilla), se trata de la participación en un concurso abierto, de ideas de negocio recibidas de ecuatorianos que deseen retornar o que hayan ingresado al país desde enero de 2007, estas ideas eran calificadas y analizadas con los parámetros establecidos por la SENAMI, la base del proyecto es generar fuentes de trabajo digno, con equidad y protección medioambiental. Estas ideas deben estar desarrolladas en virtud al



desarrollo económico de los sectores productivos del país, tales como la ganadería, industria, turismo o cultural y en virtud del puntaje alcanzado se les entrega a las personas que aplicaron un fondo.

Este fondo no es reembolsable, por lo que no tiene que ser ni devuelto ni pagado por la persona que obtuvo el fondo. Siempre y cuando cumpla con las condiciones que constan en el convenio entre el SENAMI y el beneficiario del fondo. Las convocatorias se realizaban mediante el portal web [www.migranteecuadoriano.gov.ec](http://www.migranteecuadoriano.gov.ec) y las ideas que se calificaban como un negocio de emprendimiento o negocio de mejoramiento de uno ya existente podían ser presentados de manera individual, es decir de la persona migrante que está a punto de regresar o que ya se encuentra en el país; familiar presentada por una persona migrante que está a punto de regresar o que ya se encuentra en el país junto con familiares; de manera asociativa de la misma manera pero con cinco socios no familiares entre si y al menos dos de ellos deben ser migrante; y la comunitaria presentada por dos migrantes más los representantes de una organización o comunidad y estos dos migrantes no deben ser familiares entre sí.

Los requisitos para aplicar al fondo cucayo son: haber retornado al país o tener la inminente decisión de establecer su domicilio de manera permanente en el Ecuador, se pueden acoger todos las personas ecuatorianas que tengan o no nacionalidad española, no se condiciona a la renuncia de la nacionalidad española de ser el caso, debe la persona o personas migrantes haber permanecido al menos un año fuera de Ecuador, ingresar la idea de negocio en el formulario correspondiente, mismo que debe ser entregado en el Área de Proyectos de la SENAMI en Madrid.

Los montos a ser otorgados según las necesidades del negocio y en virtud del número de personas corresponden a las ideas individuales o familiares hasta 15.000 dólares y para ideas asociativas o comunitarias hasta 50.000 dólares.

El proceso del concurso es el siguiente:

*“1. La recepción de las ideas de negocios tendrán que presentar en el formato correspondiente que se podrá descargar durante la Convocatoria ingresando al portal del migrante ecuatoriano, rellenarlo para y luego enviarlo on -line directamente a Ecuador.*

2. *Las ideas de negocios presentadas pasarán por un proceso de verificación, análisis y calificación por parte de una Comisión Técnica en Ecuador que pre-seleccionará las ideas que pasarán a la siguiente fase.*

3. *Si la idea ha sido preseleccionada, el/la proponente o un familiar directo trabajará por 20 días en Ecuador junto con un asesor empresarial para elaborar el perfil del proyecto. El costo de la contratación del mentor corre por cuenta de la SENAMI.*

4. *Los perfiles de proyectos elaborados pasa a un Comité Ejecutivo en Ecuador que se encargará de la selección definitiva de los emprendimientos que recibirán el capital semilla del Fondo.*

5. *Con la presencia de los proponentes seleccionados como beneficiarios por parte del Comité Ejecutivo, se realizará la adjudicación del capital semilla, acto que se realizará en Ecuador.” (Plan Cucayo, 2010).*

Adicional a este proceso y los beneficios anteriormente dichos, en Ecuador se brindan servicios complementarios como dar asesoría técnica para la elaboración del proyecto deseado, en base a la idea que presenta el migrante, misma que ya paso por la fase de calificación, también se brinda asesoría técnica por un “*mentor empresarial para apoyar el desarrollo del negocio*” (Plan Cucayo, 2010) con 24 asesorías técnicas.

En definitiva el Programa de incentivos productivos “El Cucayo” lo que busca es incentivar y orienta las inversiones productivas y sociales que las personas o colectivos migrantes que retornen al Ecuador o tengan firme su deseo de retornar.

Finalmente se creó el Programa “Vínculos” con el fin de consolidar y mejorar los espacios de participación y comunicación, así como los mecanismos para que las personas retornadas encuentren espacios para con su familia, comunidad, organizaciones, en general con el Ecuador.

Las facilidades que este programa ofrece se remite a herramientas y servicios virtuales, con información relacionada con el fenómeno migratorio, los programas que Ecuador tiene articulados en virtud el Plan Retorno Voluntario para migrantes ecuatorianos en España, beneficios, condiciones y procedimientos.

Además contaba con representaciones de la SENAMI en el exterior y concretamente casas ecuatorianas en ciudades como Nueva York o Madrid. Se incluye en el programa foros para el fortalecimiento de asociaciones de los actores del hecho migratorio, se programó caravanas culturales como estrategia cultural para sensibilizar a las personas sobre la nueva visión del proceso migratorio y el respeto al mismo desde una perspectiva garantista de derechos, para que las personas que deseen retornar tengan un retorno digno, además se busca recupera a los talentos fuera del país, con el intercambio y transferencia de conocimientos y buenas prácticas, para tener un significativo desarrollo de talento humano gracias al flujo migratorio.

Como anteriormente se dijo, la SENAMI era la encargada de la planificación y ejecución de las políticas migratorias, en la actualidad el Viceministerio de Movilidad Humana es el encargado de seguir con los lineamientos planteados por la SENAMI con el fin de mantener la estabilidad y seguridad en las personas que aún deseen retornar al Ecuador.

Actualmente, bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se han implementado varios proyectos en torno a los ya implementados por la SENAMI.

El *“menaje de Casa, Auto y Equipo de Trabajo, otorgado por el Servicio Nacional de Aduanas - SENAE”*. El Viceministerio de Movilidad Humana brinda información y otorga a los ciudadanos ecuatorianos un documento que acredita su permanencia en el exterior solo en caso de no registrar la salida en el certificado de movimiento migratorio. Este documento es necesario para el trámite que debe realizar en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) al traer su menaje de casa exento de impuesto, cuando su salida haya sido de manera irregular o no.

El *“Bono de la Vivienda para personas migrantes, otorgado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI.”* Es una subsidio económico que el gobierno nacional entrega a la persona migrante y/o su familia como premio al esfuerzo por completar un ahorro; sirve para comprar una vivienda, nueva o usada (10 años); construir la vivienda en el terreno de propiedad del migrante o su familia, o para mejorar la vivienda que posee.

Plan *“Quiero ser Maestro” aplicable a migrantes ecuatorianos*”, otorgado por el Ministerio de Educación. Es una iniciativa dirigida a los ecuatorianos migrantes que estén

interesados en retornar al país como parte del Magisterio Fiscal Ecuatoriano; Consiste en rendir las pruebas en línea para obtener la categoría de elegibles que les permita participar en los concursos de méritos y oposición para llenar las vacantes de docentes en las diferentes áreas y niveles de las instituciones educativas fiscales del Ecuador.

El Plan “*Ecuador Saludable, Vuelvo Por Ti*” otorgado por el Ministerio de Salud Pública, éste es un plan que busca captar y retener la mayor cantidad de profesionales de la salud que se encuentra en el exterior, priorizando médicos especialistas y sub-especialistas, mediante la ejecución del proceso de reclutamiento, selección y contratación a fin de cubrir los requerimientos en las áreas críticas y regiones desabastecidas del Ecuador, brindando un servicio de salud óptimo con calidad y calidez a todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

El plan “*Apoyo al Emprendimiento y Generaciones de MIPYMES por medio del MIPRO*” brinda asesoría en imagen corporativa, asesoría para la legalización del emprendimiento, canales de comercialización, manejo de inventarios, estrategias de promoción, diseño y formulación de productos, empaque y embalaje y asesorías acerca del SRI, para el registro único de artesano o registro único de MIPYMES.

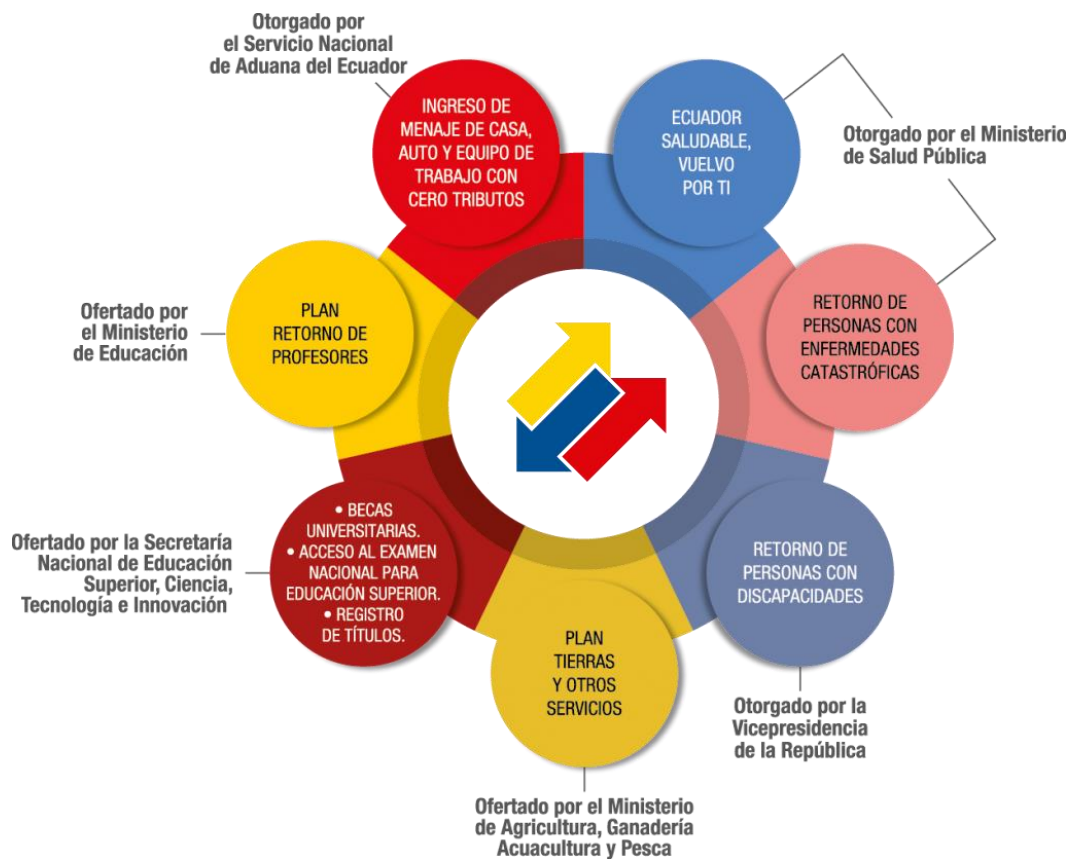
El plan “*apoyo para la reinserción económico a través de mecanismos de crédito financieros y no financieros, otorgados por el Banco Nacional de Fomento y Corporación Financiera*” consiste en la atención integral y financiera y no financiera a migrantes ecuatorianos para el financiamiento de proyectos nuevos, de ampliación o en marca siempre que se promuevan actividades productivas enmarcadas en los sectores priorizados, industrias estratégicas e industrias básicas. Los créditos proporcionados a las personas migrantes o sus familias son: el crédito asociativo (similar al Fondo Cucayo) crédito de compras de Tierras Productivas y el crédito de comercio, producción y servicios.

Los “*Cursos y planes de Formación y Capacitación con el SECAP.*” Existen procesos de capacitación y formación profesional desarrollando competencias, conocimientos, habilidades y destrezas en las y los trabajadores y servidores que respondan a la demanda del sistema laboral. Pueden acceder a estos programas las personas migrantes retornadas y sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad, los costos son muy accesibles.

La “Red Socio Empleo para Migrantes Retornados del Ministerio de Relaciones Laborales.” Constituye una red de oficinas a nivel nacional que presta servicios de intermediación laboral y capacitación especializada para facilitar el encuentro entre la oferta (pública y privada) de empleo y la demanda de los ciudadanos empleadores.

En definitiva estas son las propuestas del Estado ecuatoriano para garantizar el retorno voluntario, sus diferentes componentes, mismos que son articulados con la finalidad de que este derecho humano sea garantizado y respetado, brindando las mejores condiciones para poder ejercerlo.

A continuación se presenta un organigrama del Viceministerio de Movilidad Humana en el cual se grafican los programas de retorno voluntario que se implementan en Ecuador:



Fuente: <http://www.cancilleria.gob.ec/es/movilidad-humana>.

En conclusión, el Plan Retorno Voluntario tiene su origen en la propuesta de la Organización Internacional para las Migraciones, misma que fue acogida por la Unión Europea (UE) y España ante la gran crisis inmobiliaria implemento varios planes con el fin de facilitar el retorno voluntario de los inmigrantes bajo los lineamientos presentados

por la OIM y la UE, entre ellos el Plan Retorno Voluntario cuya condición para que las personas migrantes puedan ejercerlo es que se suscriba un convenio con el país de origen. Ecuador, efectivamente firma un convenio en materia de seguridad social, con el fin que los derechos adquiridos legalmente por los ecuatorianos en España sean ejercidos y respetados. Por otra parte en Ecuador se implementa varios programas en concordancia con el Plan Retorno Voluntario incorporado desde España en la política migratoria ecuatoriana, destaca el “Programa Volver a Casa” pues es el cual mayor número de personas se han acogido y en la actualidad se sigue en la misma línea con la política implementada por el Viceministerio de Movilidad Humana y los nuevos planes incorporados al Plan Retorno Voluntario con el fin de que los migrantes en el extranjero retornen en condiciones dignas.

## **4. CAPÍTULO CUARTO**

### **4.1 Análisis del Plan Retorno Voluntario, como medio idóneo para garantizar el derecho de movilidad humana.**

Como se ha desarrollado a lo largo de la disertación el Plan Retorno Voluntario es una especie de mecanismo integrado a la política pública ecuatoriana, concretamente a la política pública en materia de movilidad humana, se trata de un plan ofertado desde España y al cual se le adhieren una serie de programas implementados desde Ecuador con el fin que el retorno sea digno y sostenible. Es importante mencionar que los planes implementados en el Ecuador son susceptibles de acoger a migrantes ecuatorianos en todo el mundo, pero nos centraremos en el caso de España.

Cuando hablamos de idoneidad, según el diccionario jurídico Esilec, es cuando nos referimos a que algo es apto, capaz, suficiente para realizar la actividad o acción destinada y según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “idóneo” responde al adjetivo de adecuado y apropiado para algo. Del mismo modo en el Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas se establece que “idóneo” es algo “dispuesto y capaz” (Cabanellas, 2008) para realizar algo.

Por lo que si hablamos del Plan Retorno Voluntario como un mecanismo idóneo para ejercer el derecho de movilidad humana podemos decir que sí, que responde a ser un mecanismo capaz, suficiente y adecuado para que las personas que se encuentran en España retornen al Ecuador.

El ejercicio del derecho de movilidad humana parte del mismo derecho de libertad, está bajo el libre albedrío de las personas en situación de movilidad humana ejercer o no este derecho, pero una vez tomada la decisión de ejercer el derecho a la libre circulación, por ende el de movilidad humana, los Estados son los encargados de que este se respete y se garantice, en las mejores condiciones, desarrollando los principios de la movilidad humana.

De este modo, el Plan Retorno Voluntario es un mecanismo idóneo en sentido estricto, pues es apropiado para las diferentes situaciones personales que viven muchas personas en España, como el desempleo, el desalojo de viviendas o el simple deseo de volver a Ecuador; si bien es cierto hay muchas razones por las cuales las personas deciden retornar,

el Plan Retorno Voluntario debe responder a todas y cada una de ellas, sin distinguir género, edad o circunstancia, de este modo el Plan Retorno Voluntario cumple con el fin de permitir el ejercicio del derecho de movilidad humana, sin importar condiciones.

Ahora bien, centrándonos en que el Estado ecuatoriano es el primer garante de los derechos de las personas por disposición constitucional, tenemos que saber cómo orienta la política pública sobre movilidad humana y a qué deben responder la misma.

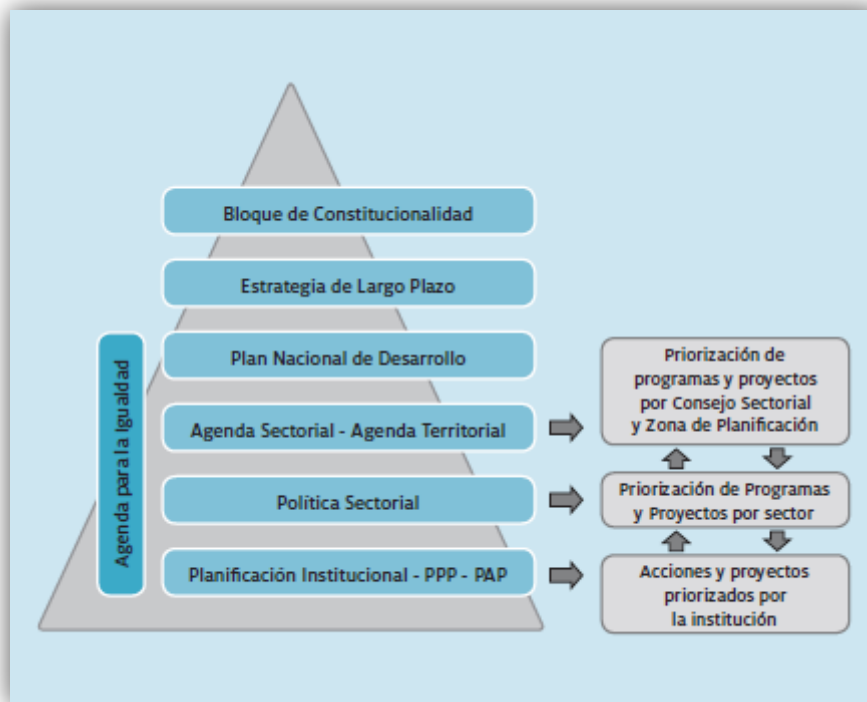
En primer lugar, la política pública en general debe ser representada como un conjunto de actividades que emanan de una autoridad pública, en la cual existen varios actores: las autoridades de los diferentes niveles de gobierno e incluso actores no gubernamentales. Ejemplificando el caso de la movilidad humana, tenemos que en la política pública de esta materia los actores son el Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como órgano gubernamental, además existen a nivel provincial también existen actores en beneficio de las personas retornadas como sucede en el Consejo Provincial de Pichincha en su trabajo en la casa de movilidad; y las asociaciones no gubernamentales que colaboran en la elaboración de la política pública en esta materia, por ejemplo las asociaciones de personas retornadas tales como la Red Nacional de Migrantes Retornados, Migrantes de Imbabura, Generación Quitus, Coordinación Nacional del Migrante, Consejo Nacional de Entidades Ecuatorianas en España, Plataforma de Movilidad Humana de Pichincha<sup>29</sup> o la Fundación Lichña.

Es por ello que las políticas públicas deben conducir a diferentes acciones que tengan como fin la consecución de objetivos y metas a largo y corto plazo, estas políticas públicas en razón de la materia deben ser dirigidas a un sector de la sociedad en concreto. A continuación se presenta un organigrama con el proceso a seguir para la planificación de políticas públicas:

---

<sup>29</sup> Recuperado de: <http://www.pichincha.gob.ec/gestion/desarrollo-humano-y-ambiente/inclusion-social/item/135-beneficios-para-migrantes.html> Proyecto “Plan de negocio” de la Prefectura de Pichincha a favor de las personas retornadas. Oficina de Migración y Movilidad Humana de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno de Pichincha.





(Fuente: Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales. Elaboración: SENPLADES.)

En el caso de las políticas públicas en materia de movilidad humana, éstas deben responder a la norma constitucional que reconoce este derecho, siendo ésta la principal fuente de obligación del Estado para garantizarlo; los derechos reconocidos constitucionalmente se encuentran plasmados en el PNBV, en el objetivo número 2 “*auspiciar la igualdad, cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad*” se contempla el tema de movilidad humana; este objetivo es desarrollado dentro de las políticas públicas, mediante la institución competente en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y finaliza con acciones y proyectos implementados, como el Plan Bienvenidos a Casa, Cucayo, Ecuador Saludable vuelvo por ti, etc. Los instrumentos de las políticas públicas más frecuentes son: regular comportamientos, contratar externamente, proporcionar ayudas ante la adversidad, etc.

Los tipos de políticas públicas pueden ser clasificadas en diferentes criterios, no obstante a continuación mencionaré las que Leticia Delgado Godoy nombra en su disertación titulada “*Las políticas públicas. El ciclo de vida de las políticas públicas, clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*”. (Godoy, 2009).

Las políticas sustantivas y procedimentales son las que proporcionan directamente beneficios a las personas en relación a algo. Tiene que ver con la forma en la que se debe realizar este algo, como por ejemplo designar al órgano competente en materia de movilidad humana para que ejecute directamente las acciones de las políticas públicas.

Las políticas distributivas son las que proporcionan bienes o servicios a la sociedad, como por ejemplo brindar asesoría a las personas retornadas; y las regulatorias que son las que ponen restricciones al comportamiento de las personas, por ejemplo el caso de los requisitos exigidos por la SENAE para poder acogerse al Plan Bienvenidos a Casa y retornar con el menaje de casa y vehículo.

Y las políticas materiales y simbólicas, que son las que generan un beneficio en las personas, como los programas que ayudan a las personas retornadas, tales como el bono de la vivienda o los certificados de SECAP a favor de las personas retornadas que demuestren conocimientos en cierta materia.

Para desarrollar las políticas públicas un Estado debe tener siempre presente los indicadores adecuados, pues son el resultado de una asociación entre la acción y la actividad que se desea realizar. Para que un indicador sea válido se necesita que tenga las siguientes características: *“pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad, accesibilidad,”* (Delgado, 2009). En definitiva con los indicadores lo que se busca es medir un punto en concreto en la realidad, determinar la información que se requiere, definir estándares y diseñar procedimientos en consecución de las metas planteadas.

Para entender el desarrollo de una política pública hay que tener en cuenta su ciclo de vida, con el fin de entender cómo funciona. De este modo el ciclo de las políticas públicas se desarrollaría de la siguiente manera:

- En primer lugar la identificación y definición de un problema, cuando hablamos de un problema debemos tener en cuenta que éste sea de carácter público, para que el Estado pueda intervenir, en el caso de la movilidad humana se evidencia un problema con la vulneración de derechos constitucionales por lo que entraría dentro del carácter público que se requiere, y por ejemplo, un indicador en este sentido puede ser el número de personas retornadas al país con problemas

económicos, sociales, educativos, laborales o culturales al momento de la reinserción en el Ecuador.

- El siguiente paso es la formulación de una política, este aspecto tiene que ver con el desarrollo de acciones pertinentes y aceptables, con el establecimiento de metas y objetivos, la generación de alternativas, valoración de las mismas, y la selección de una opción. El indicador que se manejaría sería el de gestión por parte de los recursos humanos (número de funcionarios, horas empleadas, costos, dependencias, etc.) que son encargados de gestionar esta fase.
- El tercer paso es la adopción de una decisión entre las opciones presentadas o implementación de la política pública, esta fase está en manos de la autoridad competente y para que sea considerada pública debe haber sido emitida por un órgano gubernamental; la implementación debe contar con una secuencia programada de acciones, con el fin de obtener los resultados esperados. Por lo que los indicadores en esta fase con los recursos, actividades y productos, por ejemplo el Plan Cucayo o el Plan Bienvenidos a Casa.
- Finalmente, se debe realizar la respectiva evaluación de la política, para determinar si se han logrado los objetivos planteados en un comienzo, cuyos indicadores serían los de resultados como el número de personas acogidas a los diferentes planes propuestos por el Estado, el grado de satisfacción de los mismos, grado de cobertura, etc.

En definitiva, estos serían los pasos idóneos para la correcta creación de una política pública acorde a una necesidad real, que es la presencia de un flujo migratorio significativo de personas retornadas al país, que necesita del Estado garantice la protección de sus derechos.

Vemos que en la formulación de la política pública de movilidad humana en el caso de las personas retornadas, no responde a estos parámetros ya que los beneficios ofrecidos son beneficios que ya existían, no se crearon políticas nuevas orientadas al beneficio de las personas retornadas, si no que se acoplaron a esta realidad. Por ejemplo los créditos y beneficios brindados se los ofertan como a cualquier otra persona, sin considerar si situación de movilidad humana, y con ello vulnerando su condición de atención prioritaria.

En el Ecuador, existen varias disposiciones constitucionales respecto a la implementación y ejecución de las políticas públicas, en el artículo 11, numeral 8 se

establece que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.” (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

De igual modo, existen Consejos Nacionales para la Igualdad, que velan por el cumplimiento de las políticas públicas, así en el artículo 156 de la Constitución establece que: “*Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las **políticas públicas** relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y **movilidad humana**, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.*” (Constitución del Ecuador, 2008). Las negrillas me corresponden.

En este sentido, se desarrolla la creación y control de las políticas públicas en el Ecuador, sin olvidar que el cumplimiento de las políticas públicas está estrechamente vinculado con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Es por ello que a continuación se detallarán.

Otro punto a cuestionar es la revisión de estándares internacionales en materia de derechos humanos, y sobre todo de movilidad humana, para analizar si el Ecuador responde a estos dentro de su política pública. En primer lugar tenemos que tener en cuenta que la OIM trabaja con los países asociados para planear una migración controlada, alentar el desarrollo social y económico y sobretodo, velar por la dignidad humana y el bienestar de las personas en situación de movilidad humana.

El diseño e implementación de las políticas públicas en materia de movilidad humana debe partir del respeto a los derechos humanos, es por ello que la OIM plantea principios, objetivos y criterios que deberían cumplir los países asociados, pues si un Estado los acoge representa su posición sobre el reconocimiento de estos derechos. “*Los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo,*

*sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados” (OIM, 2007). De este modo los estándares internacionales fijan una orientación general que deberían seguir los Estados, pero no establecen como realizar una política pública.*

Según los estándares internacionales en derechos y políticas públicas de movilidad humana son: el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho al acceso a la justicia, la cooperación entre países de origen y destino, derechos de los países a regular y gestionar los flujos migratorios, respeto de los derechos humanos en general, independientemente de cuál sea su condición migratoria.

Un punto a destacar es el respeto por los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana, siendo fundamental garantizar el acceso a la educación y a la salud en igualdad de condiciones, así como procurar que su retorno al país de origen sea sostenible.

Así mismo destaca el reconocimiento de los derechos laborales de las personas en situación de movilidad humana evitando las prácticas discriminatorias por cuestiones de género o edad.

En definitiva los estándares internacionales para la formulación de políticas públicas en materia de movilidad humana, son un marco de orientación para la definición de las mismas, siempre partiendo que ningún Estado puede privar a las personas de ciertos derechos inherentes a su condición de persona, ni afectar a su dignidad humana.

Ahora bien, analicemos el cumplimiento del Estado ecuatoriano de estos estándares internacionales en derechos humanos y las acciones concretas implementadas con el fin de cumplir con los lineamientos de las políticas públicas, que recordemos parten de la Constitución.

En primer lugar la acción pública debe partir del principio de legalidad, siendo el eje central para valorar una política pública en un Estado de derechos, la política pública es legal cuando es elaborada según los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, y para ello se crean mecanismos de control, que aseguren la legalidad de su creación en todas y cada una de sus fases.

Uno de los estándares en políticas públicas es que el control consiste en “*verificar si todo se da de conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos*”. (Delgado, 2007). De tal como que cuente con criterios de control, medida de resultados con la respectiva información, un sistema de comparación y valoración de resultados con los objetivos a largo y corto plazo anunciados y finalmente contar con medidas correctivas.

Otro punto en consideración es la eficacia de la política pública, en concordancia con los objetivos establecidos en la implementación de la política pública, la eficacia externa responde a los impactos observados en los objetivos y de aquí se derivan múltiples causas de ineficacia como que los objetivos planteados no eran adecuados, suficientes o que las circunstancias han cambiado.

De este modo, el Plan Retorno Voluntario es una acción concreta, implementada por un órgano competente para el desarrollo de la política pública sobre movilidad humana, al cual se le adhieren varios programas y proyectos adicionales para garantizar que el derecho al retorno (movilidad humana) sea íntegro.

En el Plan Retorno Voluntario encontramos varias falencias en los componentes que se articulan en torno al plan, por lo que es necesario hacer énfasis en ellos; además de hacer un análisis cualitativo del Plan Retorno Voluntario propiamente dicho y por otra parte el cumplimiento del Plan Retorno Voluntario por parte del Estado ecuatoriano.

La propuesta del Reino de España en convenio con la República del Ecuador de facilitar el retorno de los migrantes ecuatorianos es buena, pues presta una facilidad importante para el retorno, que antes no existían, al recibir el dinero de las aportaciones a la seguridad social en un solo monto y con esta ayuda poder reinsertarse en la sociedad ecuatoriana desde varios puntos de vista como el laboral, económico, social, educativo etc.

Es por ello que se debe analizar la finalidad del Plan Retorno Voluntario, desde los dos puntos de vista el de Ecuador y el de España, para analizar si plantean el retorno como temporal o definitivo.

Del desarrollo de la disertación, se desprende que el gobierno de España plantea el Plan Retorno Voluntario con el fin de que éste sea definitivo, pues, para que una persona migrante que reside en España se acoja al retorno voluntario, debe renunciar a su permiso

de residencia, sea este temporal o permanente y si se encuentra en un proceso de nacionalización debe renunciar a esta solicitud; por otro lado es pertinente aclarar que no cabe acogerse al Plan Retorno Voluntario de personas nacionalizadas en España, pues sería ilegal imponer a un nacional la prohibición de regresar en tres años a su propio país. Sin embargo los planes que presenta Ecuador, son susceptibles de aplicación por personas con doble nacionalidad, pues no están condicionados aquello, pero no contarían con el beneficio del convenio firmado entre España y Ecuador en materia de seguridad social, perdiendo un monto económico significativo, que puede servir para emprender un negocio y estabilizarse en Ecuador.

Ahora bien, si España presenta el Plan Retorno Voluntario como un mecanismo para que las personas puedan retornar a sus países de origen e invierte parte del presupuesto del Estado para el reembolso de las prestaciones en materia de seguridad social de las personas migrantes, en un solo monto; se entiende que es porque busca que el retorno sea definitivo, y en base a esto pone un tiempo referencia de tres años para la prohibición de regreso a España.

Además debemos entender que tres años sería un tiempo referencial, pues es imposible contemplar la posibilidad de prohibir el regreso de los trabajadores migrantes no comunitarios a España con la finalidad de que el retorno sea definitivo, pues esto sería ilegal e iría en contra de la esencia misma del derecho de movilidad humana: *“pues a lógica del cierre de fronteras sigue siendo la misma y esta lógica genera efectos perversos: por un lado, el exceso de control y vigilancia conduce al aumento de la clandestinidad, con todo lo que implica de degeneración del Estado de derecho; y, por otro, provoca alarma social que incita, en definitiva, a la xenofobia y la discriminación. De este modo, el recorte sustancial de derechos está servido y con ello también el aumento de la vulnerabilidad de los inmigrantes frente a los abusos, la explotación en el mundo laboral y la discriminación en el acceso a servicios y prestaciones sociales.”* (Velasco, 2007).

Es por ello que los Estados no pueden invocar *“ficciones legales”* (OIM, 2007) de no ingreso a un territorio, pues estaría contraviniendo el respeto mínimo por los derechos humanos de todas las personas que se encuentran fuera de un territorio.

En este sentido se aplica la no prohibición de regreso a España en tres años, con el fin relativo, de crear una inclusión económica y social en el país de origen, en un periodo de tiempo razonable, y de este modo no incurrir en una situación violatoria de derechos al cerrar fronteras de modo definitivo.

Adicionalmente es importante mencionar que tres años, desde la perspectiva de una inclusión económica, social, laboral y cultural no es un tiempo significativo, las razones a continuación detallamos la afectación de tres años en la vida del grupo poblacional al que va dirigido el Plan Retorno Voluntario, es decir a todas las personas sin importar su edad y condición.

Desde un punto de vista de niños, niñas y adolescentes, por dar un ejemplo, en tres años no acaban de completar un ciclo escolar o universitario, además hay que tener en cuenta que muchas veces el nivel educativo de este grupo de personas no es igual al que se recibe en España, en ocasiones el nivel de estudios es menor y debería contarse con un tipo de programa o ayuda para la nivelación de conocimientos. Otro de los problemas que se presenta con los niños, niñas y adolescentes es que al retornar al Ecuador, muchas veces no están informados sobre los requisitos legales para la convalidación de estudios y al llegar a Ecuador se encuentra con muchos problemas para hacer validos los conocimientos adquiridos, si bien es cierto en la actualidad la Ley de Educación Intercultural<sup>30</sup>, en su artículo 52 dispone: *“el reconocimiento de estudios en el exterior, para el reconocimiento de niveles cursados en el exterior y de los títulos de bachiller o su equivalente obtenidos en el extranjero, se aplicarán el principio de reciprocidad y la homologación. Para tal efecto, se aplicarán criterios de flexibilidad y razonabilidad, anteponiendo además los derechos de igualdad y equidad, el interés de la comunidad educativa, la interculturalidad y el Interés Superior del Niño. La Autoridad Educativa Nacional reformulará las políticas que sean necesarias para facilitar el ingreso, nivelación e integración de las y los estudiantes que opten por ingresar al Sistema Nacional de Educación escolarizado del país, en cada uno de sus niveles. En ningún caso, las autoridades del ramo dictarán resoluciones que limiten el derecho a la educación de persona alguna, sin importar cual fuere su condición u origen.”* (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2001), por lo que el reconocimiento del nivel de estudios está contemplado en la ley, ahora lo importante es que este proceso de

---

<sup>30</sup> Publicada en el Registro Oficial 417, del 31 de marzo de 2011.



homologación sea socializado y que las personas que retornan conozcan de la existencia de este proceso para que la inclusión educativa sea efectiva.

Uno de los problemas que también se detectaron es que en varios casos las personas que han retornado con el Plan Retorno Voluntario no cuentan con la documentación necesaria para homologar los conocimientos, en el acuerdo ministerial No 337 del Ministerio de Educación en su artículo 5 y su reglamento se establece que: *“Los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as que hayan realizado estudios en el exterior, y los/as extranjeros/as cualquiera sea su condición migratoria que no contaren con documentación de estudios realizados en el exterior, podrán acceder al sistema educativo a través .de exámenes de ubicación en todos los niveles y modalidades.”* La realidad de esta situación es que no se toma este examen para ubicación, si no que los niños, niñas y adolescentes deben buscar un centro de nivelación particular para que al dar las pruebas de acceso a los centros educativos puedan obtener una matrícula sin problemas.<sup>31</sup>

Si se trata de personas en edad adulta que deciden retornar y establecerse de nuevo en el Ecuador, por dar un ejemplo, tres años es el tiempo promedio en el cual comienza a despegar el impulso de un plan de negocios para que sea éste un sustento de vida, según datos del Banco Mundial, en el Ecuador se tarda aproximadamente 56 días para completar los procedimientos legales para iniciar con un negocio<sup>32</sup>, a esto se le suma el tiempo que se demora en tomar la decisión de qué negocio emprender, la adquisición de máquinas, material, insumos, contratar a personas para crear un equipo de trabajo, tener una base de clientes, cobertura de un mercado, posicionamiento del mismo, preferencia de clientes etc., estaríamos hablando de más de un año para empezar un negocio. Por otro lado para consolidar un negocio y construir bases y raíces sólidas se necesitan años, y es por ello que en muchos casos las personas retornadas desisten de seguir con el proyecto de negocio por no obtener resultados pronto y ven como salida, regresar a España, fracasando de este modo la finalidad del retorno voluntario, que sea sostenible.

Y desde el punto de vista de una persona adulta mayor, tres años pueden significar pasar de estar en edad apta para desarrollar actividades laborales a tomar la decisión de jubilarse, además tenemos que tener en cuenta que si ésta persona gozaba de las prestaciones de la

---

<sup>31</sup> Decreto Ejecutivo No. 366, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 286, del 10 de julio de 2014

<sup>32</sup> Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.REG.DURS>

seguridad social va a tener un buen ingreso por su jubilación, pero en el caso que no tenga el beneficio de la seguridad social y no se beneficie del Plan Retorno Voluntario o que lo tenga pero que no sea un monto económico significativo, es muy difícil que a la edad de 60 a 62 años encuentren un trabajo estable, pues las directrices de las empresas es contratar gente joven.

El grupo parlamentario por los derechos de las personas en situación de movilidad humana de la Asamblea Nacional<sup>33</sup> presentó una propuesta que desarrollase los derechos de las personas en situación de movilidad humana, concretamente en el caso de los retornados, en virtud a la Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo no Remunerado del Hogar<sup>34</sup>, con el objetivo que se pueda obtener una inclusión laboral de las personas retornadas, lo único que se consiguió es la reforma del siguiente artículo de la Ley Orgánica del Servicio Público: *“Art. 62.- En el artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público, se incorpore una nueva letra y se renumere la vigente letra k), en la siguiente forma: “k) Diseñar la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios; así como **migrantes retornados**. Esta política de inclusión deberá tomar en consideración los conocimientos, aptitudes y profesión, requeridas para el puesto a proveer.”* (Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo no Remunerado del Hogar, 2015). Las negrillas me corresponden.

Realmente, con este aporte no se consiguió un gran avance con mecanismos efectivos para la inclusión laboral de las personas retornadas y una vez más se demuestra que no se crea política para las personas retornadas, se adecua la ya existente para suplir necesidades.

Bajo este análisis, el Estado ecuatoriano debe estimular el retorno, de manera íntegra, es decir que el retorno sea sostenible y que las personas que hayan retornado puedan integrarse a la sociedad de manera eficaz, sin problemas en el ámbito laboral o educativo.

Lo que suele suceder es que después de muchos años en España, con un ritmo de vida determinado y una vez adaptado a la vida europea, se hace difícil reinsertarse en la sociedad de origen, y después de experimentar el retorno, muchas de las personas o familias desean volver a España. Además, una vez se termina el dinero percibido de la

---

<sup>33</sup> Recuperado de: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/grupo-de-movilidad-humana-propone-normativa-para-reinsercion>

<sup>34</sup> Registro Oficial No 483, Tercer Suplemento, del 20 de abril del 2015.

prestación en materia de seguridad social, es frecuente que se desee volver a España entre los tantos motivos por el tipo de vida a la que las personas se habían acostumbrado y por la necesidad de trabajar otra vez aquí, teniendo en cuenta el tipo de cambio, pues en la mayoría de casos el promedio de tiempo que los migrantes ecuatorianos residieron en España es de 10 años tiempo suficiente para crear un vínculo con el país de destino.

En cuanto a Ecuador, bajo la disposición constitucional del artículo 40, donde se establece que el Estado realizará acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos en el exterior se encuentra que *“Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.”* (Constitución del Ecuador, 2008), lo que significa que Ecuador crea estos programas e incorpora el Plan Retorno Voluntario con el fin de que el retorno de los migrantes en España sea de carácter definitivo.

En la actualidad no se cuenta con un programa concreto, que brinde ayuda psicológica a personas retornadas que pasaron, en muchos casos, diez o más años de su vida, en un país cultural y socialmente diferente; por lo que debería desarrollarse un programa que contemple esta situación que muchas personas retornadas viven y que en el caso del Plan Retorno Voluntario están obligadas a no volver a España.

Por otra parte, realicemos un análisis del grado de cumplimiento de las acciones concretas implementadas por parte del Estado ecuatoriano para que el retorno voluntario sea eficaz, pues su deber parte de la incorporación del Plan Retorno Voluntario a la política pública ecuatoriana como uno de los mecanismos idóneos para estimular el regreso, y de la articulación de planes y proyectos complementarios al mismo, que estimulen el retorno voluntario, con el fin de permitir la reinserción económica y social de las personas retornadas, pues para ello se supone que se implementaron estos programas.

Sin embargo encontramos opiniones como la de Marcelo Cárdenas, presidente de los Migrantes Retornados en Riobamba e integrante del Consejo de Protección de Derechos, declara en una nota de prensa: *“Los migrantes sólo queremos oportunidades, pero se nos cierran las puertas, no hay líneas de crédito, se inauguran edificios que van a ser sólo elefantes blancos, hay leyes que son letras muertas...”*.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Recuperado de: <http://www.elmercurio.com.ec/476008-migrantes-retornados-buscan-oportunidades-laborales/#.VXD6dEZqLLI> Nota de prensa del 20 de abril de 2015.

Es por ello que en teoría los estándares contemplados por el gobierno para garantizar el retorno voluntario fueron buenos, ya que parte de una visión garantista de derechos que acompañe al migrante en su retorno fomentando la inclusión económica y social; tener esta visión bajo un lineamiento de la política de Estado, en el Plan Nacional para el Buen Vivir desde el 2009 al 2017 es un gran paso, pues se reconoce en la política pública del Ecuador, la situación de los migrantes en el exterior, si situación de desigualdad estableciendo como objetivo: “*Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias*”, (PNBV, 2013 – 2017), atendiendo así a la finalidad del retorno voluntario, que sea digno. La estimulación al retorno por parte del Estado ecuatoriano, viene de la mano de la implementación de estos programas que se articulan alrededor del Plan Retorno Voluntario, esto es un gran avance para garantizar este derecho. Sin embargo en la práctica la realidad es distinta.

A continuación, analizaremos las acciones concretas que el Ecuador puso en marcha (desarrolladas en el capítulo tercero) para garantizar el retorno voluntario; después de conocer su contenido y finalidad, podemos analizarlas y concluir que hubo programas buenos y otros no tan buenos, mismo que continuación detallamos.

De las buenas propuestas destaca el Programa “*Volver a Casa convenio con la CAE*” actualmente conocido como “*Menaje de Casa, Auto y Equipo de Trabajo, otorgado por el Servicio Nacional de Aduanas – SENA*” en el cual según datos oficiales del Viceministerio de Movilidad Humana, en Oficio Nro. MREMH-VMH-2015-0148-O, del 06 de mayo de 2015, a partir del año 2007 hasta octubre del 2014 se han atendido 18.623 trámites de menaje de casa y 5.166 vehículos (Datos proporcionados Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador SENA; agosto 2014).

A pesar del gran número de personas que han traído su menaje de casa, existen varios casos en los cuales estas personas han tenido problemas con su menaje de casa. En primer lugar existen varias quejas por parte de personas retornadas, ya que indican que los costos de transporte, desaduanizar el menaje de casa, seguros de transporte y bodegaje, así como la comisión al tramitador, son elevados, inclusive en una de las entrevistas realizadas se llegó a afirmar que el costo que se pagó en este proceso podría ser comparable con adquirir los bienes traídos, en el Ecuador. (Entrevista II).

Otro de los problemas que se presentaron al acogerse a este programa fue que hubo negligencia por parte de ciertas empresas que prestan el servicio de transporte en contenedores, como la empresa VICSA EXPRESS, pues según datos facilitados por de la Defensoría del Pueblo, se han presentado varios casos de personas que retornaron al Ecuador acogidos al beneficio de cero impuestos al traer el menaje de casa y/o equipo de trabajo, programa propuestos por el gobierno, no han podido sacar estos bienes de la aduana porque no cumplían con los requisitos exigidos por la SENA; entonces nos estamos enfrentando a la vulneración del derecho de retornar bien informado, derecho que se vincula al programa “*Vínculos*” que tenía como fin crear espacios para la comunicación y participación de los migrantes.

Otra buena propuesta es el “*Bono de la Vivienda para personas migrantes, otorgado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI*”. En el cual desde el 2010 hasta junio del 2014, 106 personas migrantes retornadas y 32 que aún residen el exterior han sido beneficiadas del bono de vivienda en sus cuatro modalidades. (Datos proporcionados por: Bono de Vivienda-MIDUVI, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Junio 2014).

Este programa de ayuda para los migrantes tiene como fundamento al derecho de tener una vivienda adecuada y digna, derecho contemplado en la Constitución en el artículo 30: “*las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.*” Y es cierto que se ha ayudado a un número determinado de personas (no es muy amplio) con el fin de que su retorno sea mucho más fácil al ayudar a llenar esa aspiración propia humana de tener una vivienda. Sin embargo este programa muestra falencias como que uno de los requisitos para poder acogerse sea estar en el Ecuador más de un año y medio y esto implica que en un año y medio, las personas retornadas no puedan ejercer su derecho a una vivienda digna.

Ahora bien, hay otras situaciones que el Estado no ha analizado, por ejemplo los problemas de adquisición de una vivienda mediante el envío de dinero por parte de migrantes, con el fin de que al retornar al Ecuador cuenten con una vivienda digna, y en muchos casos las constructoras venden la misma casa a más de cincuenta familias, lo que evidentemente trae consigo consecuencias civiles y penales, pero además de eso, dentro de la política pública del Estado, se debe tener en cuenta que se viola también este derecho constitucionalmente consagrado.

El “*Plan Cucayo*” o también conocido como “*Semilla*”, cuenta con 173 emprendimientos ejecutados en el período 2008 – 2012. En este periodo se presentaron 2400 propuestas de las cuales se aprobaron, aproximadamente el 8% de las propuestas. 204, Es necesario mencionar que esta acción creada por el Estado no tuvo gran acogida por la cantidad de trabas burocráticas que se ponía, cuando una persona emprendedora que retornó decidía presentar un plan de negocios en línea, para que el comité ejecutivo del Plan Cucayo lo analice y lo apruebe, lo que hacían era remitir a otra institución pública, la Corporación Financiera Nacional, lo que ocasionaba muchas veces pérdida de tiempo, pues los funcionarios públicos de esta institución poco o nada conocían del tema y al momento de aplicar esta institución exige tener dos años de retornado, lo que complica aún más el trámite, quitando el interés de las personas retornadas en aplicar al Plan Cucayo y obtener esta línea de crédito, para que finalmente tomen la decisión de iniciar un proyecto por cuenta propia.

En este sentido, volvemos a encontrar el problema de reinserción económica y laboral, pues al cerrar las puertas para un emprendimiento de las personas retornadas, se está cerrando las puertas a ejercer un derecho constitucional, el derecho a un trabajo digno. Como testimonio de esta situación que viven las personas retornadas, José Simbaña, ecuatoriano retornado, después de 12 años de residencia en España presidente de la Asociación de Migrantes en Retorno Productivo Quitus Generación declara en una nota de prensa: “*Retorné con un sueño, pero la realidad aquí es otra; mi sueño fue venir y emprender, transmitir mis conocimientos aquí, pero nos encontramos con todas las puertas cerradas, sin ningún proyecto, sin ningún programa del gobierno*”.

Con estas declaraciones es evidente que los programas presentados por el Estado tienen graves falencias y que no están cumpliendo con su finalidad: un retorno digno y sostenible. Además si analizamos las cifras

Los “*Cursos y Planes de Formación y Capacitación con el SECAP*” con el fin de obtener una formación profesional desarrollando competencias, conocimientos, habilidades y destrezas en las y los trabajadores y servidores que respondan a la demanda del sistema laboral. Desde el año 2007 hasta agosto 2014 se han capacitado a 4.946 personas migrantes retornadas y sus familiares. (Datos proporcionados por: Capacitación a migrantes

retornados, SECAP, agosto 2014). Este programa responde a uno de los ejes principales del Plan Bienvenidos a Casa que es el retorno íntegro de la persona, no solo físico si no también intelectual, con la recuperación de capacidades, acorde a las políticas públicas presentadas en el PNBV, sin embargo no se contemplan ciertas realidades como que muchas de las personas migrantes han trabajado en España por varios años en sectores como la construcción, la hostelería o la agricultura, y que este esfuerzo realizado merece un reconocimiento. La SECAP en la actualidad considera presentar como propuesta que se reconozca un “certificado de competencias” de esta experiencia laboral, pues aparte de un conocimiento técnico sobre la materia que se concreta en la gran experiencia adquirida, este sería un gran paso para acompañar a las personas retornadas en la inserción en el Ecuador.

Estos son los puntos en concreto en los que se encuentran falencias en cuanto al ejercicio de la movilidad humana, mediante el retorno voluntario. Es por ello que se necesita que el Estado como principal garante de los derechos de las personas, tanto de las que se encuentran en el país como en el extranjero, enfoque de mejor manera su política pública migratoria con el fin de que en ella se desarrollen los principios de la movilidad humana. En definitiva estas acciones implementadas por el Estado deberían ser las vías adecuadas para conseguir un retorno digno.

Respecto al cumplimiento de estas acciones, nos basamos en las entrevistas realizadas y notas de prensa, en las cuales se puede notar la clara insatisfacción de varias de las propuestas del gobierno, el noventa por ciento de las personas entrevistadas coinciden con la falta de información de requisitos a cumplir para acogerse al retorno voluntario; la demora en la entrega del dinero correspondiente al 60% de las aportaciones a la seguridad social, en el Ecuador; las trabas para poder acogerse al Plan Cucayo, además de los problemas económicos al ver que el elevado coste de la vida en el Ecuador y los problemas para intentar un proyecto de negocio una vez han retornado; problemas en los trámites aduaneros para poder sacar el menaje de casa del puerto de Guayaquil; los problemas sociales y culturales a los que se enfrentan al intentar reinsertarse en el país, entre otros.

*“Decepción por las promesas no cumplidas y frustración por el sueño que no pudieron realizar en su retorno al país es lo que sienten miles de ecuatorianos que se acogieron al*

*Plan Retorno, pues aún no han recibido ayuda del Gobierno nacional.*”<sup>36</sup> Estas declaraciones son una muestra de la insatisfacción que las personas que han retornado con el Plan Retorno Voluntario y las que no lo han hecho, pero que buscan acogerse a alguno de los proyectos implementados por el Estado y no lo han conseguido.

Es por ello que este análisis se basa en una de las aristas fundamentales de los derechos humanos: la interdependencia de los mismos, tal y como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas la define: “*El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás*”<sup>37</sup> Esto significa que tanto el derecho humano de movilidad, como el de acceso a una vivienda digna o la educación están relacionados y que todos y cada uno de ellos deben ser respetados y garantizados íntegramente.

Los derechos humanos constituyen tanto derechos propiamente dichos, como obligaciones, pues los Estados asumen obligaciones en virtud del Derecho Internacional y su deber consiste en respetar, proteger y realizar los derechos humanos, esta obligación comprende que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los mismos o simplemente de limitarlos.

Estimular el retorno voluntario mediante este tipo de programas responde a garantizar una serie de derechos que están interconectados como el de movilidad humana, inclusión económica y social, acceso a una vivienda, etc. Esto hace que el Plan Retorno Voluntario sea un mecanismo integral en teoría, mientras no se cumpla con sus objetivos, no será un mecanismo integral en la práctica, por lo que el Estado al ser el principal garante de los derechos de los ecuatorianos, debe implementar soluciones para que las personas retornadas no vean vulnerados sus derechos.

Otro punto de análisis es el de los flujos migratorios referentes a los ingresos a Ecuador y salidas a España de personas ecuatorianas desde año 2008 a febrero de 2015; en base al Oficio Nro. MREMH-VMH-2015-0148-O, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad humana. A continuación detallaremos las cifras correspondientes, es importante tener en cuenta que estos datos no responden al número de personas

---

<sup>36</sup> Recuperado de: <http://www.asoecuador.org/revistadigital/1-actualidad/1769-desilucion-de-ecuatorianos-retornados.html> Nota de prensa del 14 de marzo de 2014

<sup>37</sup> Obtenido de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.



ecuatorianas acogidas al Plan Retorno Voluntario pues, queda la posibilidad que hayan ingresado al país por temas vacacionales, turismo o que hayan decidido retornar por cuenta propia, de igual manera la salida que se registra no responde a una nueva diáspora que podría estar presentando pues puede ser que hayan salido del país con fines laborales, académicos entre otros. Sin embargo, es cierto que ejercieron su derecho de movilidad humana, concretamente el de migración y retorno.

- En el año 2008, se registra una salida de 132.491 personas con un ingreso de 109.770, por lo que hay una diferencia de 22.721 personas que no retornaron a Ecuador y se quedaron en España.
- En el año 2009 se registra una salida de 109.996 personas y un ingreso de 134.461 con una diferencia de 24.465 personas que se establecieron en el Ecuador.
- En el año 2010 se registra una salida de 99.327 y un ingreso de 113.598 personas por lo que el número de personas que permanecieron en el Ecuador, es de 14.271.
- En el año 2011 se registra una salida de 112.527 personas y un ingreso de 130.539, con un flujo migratorio de 18.012 personas en el Ecuador.
- En el año 2012 se registra una salida de 101.589 personas y un ingreso de 121.418, por lo que hay un número positivo de 19.829 personas que permanecieron en Ecuador.
- En el año 2013 se registra una salida de 99.560 personas y un ingreso de 116.890 por lo que hay un 17.330 personas que permanecieron en Ecuador.
- En el año 2014 se registra una salida de 100.694 y un ingreso de 106.297, por lo que hay una diferencia de 5.603 personas que permanecieron en Ecuador.
- Finalmente en enero de 2015 se registra una salida de 8.394 personas y un ingreso de 7457, por lo que existe una diferencia de 937 personas que no retornaron a Ecuador. Y en febrero de 2015 se registra una salida de 7.823 personas y un ingreso de 7919, con la permanencia de 96 personas en el Ecuador.

Es importante evidenciar las cifras oficiales que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana maneja, cuya fuente es el Ministerio del Interior; en primer lugar, porque en el año 2008, la crisis económica que vivió España estaba comenzando y no existían situaciones alarmantes para tomar la decisión de retornar a Ecuador, es por ello que podemos deducir que cerca de 23.000 personas volvieron a salir del Ecuador;

conforme explotaba la conocida “*burbuja inmobiliaria*” (Ruiz, 2013) a mediados de 2009, ya situación económica de muchas familias fue empeorando, lo que desembocó en el retorno de miles de personas, en concordancia con las cifras antes mencionadas pues, en el año 2009 es cuando se registra mayor número de personas que permanecieron en el Ecuador.

Si comparamos los datos oficiales del Ecuador con los de España, emitidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Secretaria Nacional de Migración e Inmigración de España vemos que 1954 personas nacionales ecuatorianas retornaron con el Plan Retorno Voluntario, lo que significa que ni el 1% de las personas retornadas se acogieron a este plan.

A lo largo de los años 2010, 2011, 2012, el número de personas que entran a Ecuador en comparación con los que salen del país es creciente, deducimos que es por el auge que tuvo el Plan Retorno Voluntario como mecanismo idóneo para ejercer el derecho de movilidad humana y retornar en condiciones dignas, pero sobre todo por los problemas económicos que Vivían en España. Los datos oficiales del Ecuador con los de España, emitidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Secretaria Nacional de Migración e Inmigración de España, coinciden en que 2.681 personas se acogieron al Plan Retorno Voluntario. *“El notable aumento de los flujos de salida de población se concentra, fundamentalmente, en la población extranjera. De hecho, alrededor del 85 % de los flujos de emigración está compuesto por extranjeros.”* (Banco de España, 2014).

Tenemos que tener en cuenta que las cifras del flujo migratorio que el Ministerio del Interior registra, no es únicamente de las personas acogidas al Plan Retorno Voluntario, pues debemos recordar que en España miles de ecuatorianos se encontraban de forma ilegal por lo que no podrían acogerse a este Plan Retorno Voluntario, pero si a los demás proyectos articulados en torno a este.

Ya en el 2013 y 2014, el flujo migratorio en el Ecuador se reduce, tanto es así que es el menor número de personas que ingresaron en el país desde que se puso en marcha el Plan Retorno Voluntario y los diferentes programas que se implementaron para hacerlo efectivo e íntegro. Evidenciamos que el retorno de estas personas ya no era de carácter definitivo y es por ello que se registra mayor número de salidas en estos dos años.

Finalmente en enero de 2015 es más evidente aún, que la salida de personas ecuatorianas hacia España supera a los ingresos, esto responde a lo que ya mencionábamos antes, que el retorno no es definitivo y que no se cumplió con el fin del Plan Retorno Voluntario para garantizar el derecho humano de movilidad humana.

En conclusión, la movilidad humana, es un tema netamente fáctico, el reconocimiento de este hecho como un derecho ha sido difícil a lo largo de la historia, sin embargo se ha logrado reconocerlo como un derecho humano, mismo que los Estados deben respetar y garantizar; por lo que al ser un derecho humano es interdependiente de los demás derechos, para que sea efectivo. La incorporación del Plan Retorno Voluntario a la política pública de Ecuador como uno de los mecanismos integrales para garantizar el cumplimiento de este derecho es una buena iniciativa, articular programas en torno al Plan Retorno Voluntario para que el retorno sea digno y sostenible en todos los sentidos, es aún mejor. El problema que surge al exigir el cumplimiento íntegro del Plan Retorno Voluntario, es que Ecuador no tiene respuestas inmediatas a la vulneración de los derechos interdependientes al de movilidad humana, inclusive al propio derecho de movilidad humana, pues como evidenciamos en los datos estadísticos, el retorno de muchas personas no es definitivo, lo que fuerza a la persona a volver a migrar al extranjero.

## CONCLUSIONES

1. La movilidad humana es un fenómeno característico de la humanidad, por la misma dinámica que caracteriza a la especie humana, parte de las interrelaciones que se presentan en las diferentes sociedades, la presencia de las nuevas tecnológicas e inclusive la globalización. Dentro de la movilidad humana existen varias formas de movimiento de las personas, entre ellas la migración que consiste en la salida de personas de su país de origen o del que se es nacional y el retorno, que es volver a su país de origen o del que se es nacional. Este derecho está contemplado en varios Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador.
2. Actualmente la movilidad humana es concebida como un derecho de los seres humanos, por lo que los Estados deben garantizar la entrada y salida de los flujos migratorios dentro de los márgenes legales. El derecho de movilidad humana está regulado por estándares internacionales, que limitan la soberanía de cada Estado en virtud al derecho de libre circulación, la igualdad y no discriminación de las personas en situación de movilidad humana, para ello la Organización Internacional para las Migraciones OIM trabaja en conjunto con los países miembros, con el fin que estos estándares sean respetados e implementados en cada uno de los países.
3. El auge de la economía española a comienzos del milenio y la crisis económica que se vivió en Ecuador provocó la partida de miles de ecuatorianos fuera de nuestro país, con el ánimo de emprender, así como de mejorar su calidad de vida. La movilidad humana en el Ecuador, siempre ha sido influenciada desde un punto de vista económico ya que en la mayoría de casos el ejercicio de este derecho parte de una decisión económica forzada. Del mismo modo el flujo migratorio de salida de extranjeros de España hacia sus países de origen o cualquier otro país, se produjo por factores económicos.
4. Tomar la decisión de ejercer el derecho de movilidad humana, se desprende del derecho de libertad, es por ello que la decisión basada en la libertad debe ser bien informada, y esta libertad no debe estar condicionado a ninguna circunstancia económica o social; y de ser así, la libre circulación debe estar respaldada por los Estados con todas las garantías de respecto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

5. La institucionalidad en materia de movilidad humana ha ido desarrollándose de manera progresiva de tal forma, que en la actualidad instituciones como la Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana o la Defensoría del Pueblo son entes mediadores para garantizar la reinserción social de las personas retornadas, la política pública que se maneja en el país, debe responder a un retorno definitivo y sostenible, en virtud a la garantía de derechos constitucionales.
6. Dentro de las políticas públicas del Ecuador, se incluye a las personas en situación de movilidad humana, y en lo referente a la migración y el retorno, se ha hecho especial énfasis en los últimos años por la diáspora de migrantes retornados. Es por ello que se ha destinado un órgano competente en esta materia: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
7. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es el ente encargado de diseñar y ejecutar políticas públicas en materia de movilidad humana, así el Plan Retorno Voluntario es un mecanismo incorporado a la política pública de movilidad humana mediante un convenio con España que beneficia las personas ecuatorianas residentes legalmente en España a percibir sus aportaciones a la Seguridad Social en un solo monto al retornar a Ecuador.
8. El Plan Retorno Voluntario nace de una propuesta internacional, la OIM presenta el retorno voluntario como un mecanismo de retorno digno, España lo implementa y Ecuador firma un convenio con el fin de que el retorno sea sostenible y para ello crea una serie de programas y proyectos apoyado en una coordinación interinstitucional, que fomenten el retorno y sea digno.
9. Desde el punto de vista de los estándares internacionales, se deduce que el Plan Retorno Voluntario es una especie de máscara de expulsión de España, ya que prácticamente consiste en ofrecer un beneficio en materia de seguridad social con la condición de salir del país y no volver en tres años, renunciando a su permiso de residencia. Por lo que se está atentando con el derecho de movilidad humana, ya que no pueden volver a España en tres años, condicionando de cierta manera la salida de las personas, así como su regreso.

10. Desde el punto de vista de la política pública ecuatoriana, lo que se busca es que el retorno sea definitivo y para ello se brinda una serie de programas y proyectos en beneficio de los migrantes creando así una especie oferta de inclusión económica, social y laboral, sin embargo lo que se hizo fue utilizar las políticas públicas ya existentes y acoplarlas a esta realidad, mas no se crearon nuevas políticas con este enfoque de derechos.
11. No se han definido de manera correcta los mecanismos de respuesta en reacción a la vulneración de derechos de las personas retornadas, sólo se cuenta con programas y proyectos establecidos en políticas públicas ya creadas, cuya finalidad se ha modificado con el fin de suplir de manera momentánea una necesidad, lo que significa que no se presencia un desarrollo de la política pública en esta materia, no hay un proceso de acompañamiento nuevo con el migrante retornado para cumplir con la misión de estos programas.
12. En virtud a la interdependencia de derechos, el Estado al garantizar el derecho de movilidad humana debe garantizar que el retorno (especie) sea íntegro, que el derecho a una vivienda, trabajo, inclusión económica y social, sean efectivamente realizados y que no se quede en letra muerta con la gran oferta y variedad de programas que ofrece, ya que al momento de ponerlos en práctica no funcionan.
13. El Plan Retorno Voluntario si es un mecanismo idóneo para ejercer el derecho de movilidad humana, sin embargo no lo garantiza, pues que exista es un gran paso para poder ejercer el derecho de retornar al país de origen, en su cumplimiento es donde se evidencias falencias. Es por ello que no podemos decir que sea un mecanismo integral para garantizar este derecho.
14. Los principales problemas evidenciados son: la falta de conocimiento sobre el tema, por ende no se socializó las ventajas y beneficios del Plan Retorno Voluntario y sus programas adheridos, los requisitos exigidos en los programas no responden a la realidad, y por lo tanto son un desincentivo para acogerse a ellos, limitando los derechos de los migrantes retornados y dejándolos sin protección gubernamental para ejercerlos.

## RECOMENDACIONES

1. Crear con más especificidad las políticas públicas en materia de movilidad humana que se destinen a las personas retornadas, creando nuevas directrices que reflejen la búsqueda y consecución de un retorno definitivo y no referirnos al retorno como el proceso de volver al país del que se es nacional, pues dentro de este concepto, entra el volver por una infinidad de motivos y no precisamente el retorno para establecerse definitivamente.
2. Diferenciar en la nueva creación de estas políticas públicas, el grupo poblacional de retorno al que va dirigido, es decir la edad de las personas que se encuentra en el proceso de retorno y en virtud a esto presentar propuestas sistematizadas con enfoque inclusivo de derechos, pues de ello depende la vulneración de ciertos derechos como la educación o el derecho a un trabajo.
3. Al tener ya una política pública bien definida, se debe implementar un Plan Retorno Voluntario que responda a las nuevas realidades, pues si recordamos el Plan Retorno Voluntario data de 2008, así como los programas articulados al plan, mismos que no acompañan a la persona retornada en el proceso, solo le dan directrices de cómo debería ser un retorno sostenible.
4. Presentar el Plan Retorno Voluntario y el paquete de programas que lo acompañan con una visión de dualidad de garantías, por parte del país emisor y el Ecuador, para que el derecho de movilidad humana sea garantizado efectivamente, considerando restricciones que no atenten al mismo, como la prohibición de volver a España en tres años que limita este derecho.
5. La apertura de líneas de crédito direccionadas únicamente a migrantes retornados, con la consideración de su calidad migratoria, sin discriminación, ni condiciones que le imposibiliten acceder a los mismos, convalidando los antecedentes crediticios de España para obtener un crédito.
6. Renovar de manera íntegra la visión que tienes los programas de ayuda para migrantes retornados, con un enfoque de derechos inclusivo, mecanismos

direccionados únicamente para este fin, recuperando capacidades y destrezas adquiridas.

7. Uno de estos programas fundamentales debe ser un “Plan de vivienda para migrantes retornados” ya que muchas de las personas que migraron a España vendieron sus casas y no cuentan en Ecuador en la actualidad con una vivienda propia. Esto se requiere porque el Bono de la Vivienda que el MIDUVI oferta es para migrantes en general, no considera ciertas circunstancias específicas para las personas que han retornado.
8. Se debería crear un “Plan Retorno de Emergencia” para brindar todas las facilidades de retorno a las personas que aún viven en España y que no pueden retornar, porque no tienen para comprar los pasajes de avión. Que no gozan con los beneficios de la Seguridad Social y que no tienen este fondo de emergencia para retornar a Ecuador. Este sería un mecanismo integral, pues estimula el retorno de todas las personas migrantes en el exterior, no solo las acogidas al Plan Retorno Voluntario, para que de este modo funcionen en armonía los demás proyectos implementados.
9. Vincular a los certificados de capacitación que brinda la SECAP, un programa de vinculación ocupacional por profesión o conocimiento, para vincular la capacidad profesional de la persona retornada con una red de oferta de empleo sin discriminación por su edad.
10. Se debería generar un sistema de gestión y ejecución de estos programas con personas involucradas en el proceso de retorno, no con personas ajenas a esta realidad que, en muchas de las veces, no conocen del tema, tales como presidentes de asociaciones de personas retornadas.
11. Los mecanismos utilizados para la solución de conflictos deberían implementarse con medidas más concretas y sistemáticas, que la simple comunicación, importante e indispensable sí, pero no lo suficiente, ya que las personas necesitan ayuda para volver a sentirse parte de la sociedad ecuatoriana a la que pertenece.



12. Finalmente se debería generar condiciones de empleo estables para evitar la nueva diáspora de migración, por la insatisfacción al retornar al Ecuador al no encontrar una fuente de ingresos que les permita subsistir, por la falta de cumplimiento de los programas y proyectos implementados y por la falta de enfoque de derechos inclusivo de la política pública que plantea el Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Arango Joaquín, “*Explicación Teórica de las migraciones: luz y sombra*”, Numero 001, Zacatecas, Latinoamericanistas, México DF, México, 2003

Cabanellas Guillermo, “*Diccionario Jurídico Elemental*” Décimo novena edición, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Coalición por las Migraciones y el Refugio “*Contenidos básicos sobre la movilidad humana, aportes para una normativa en el Ecuador*”, Quito – Ecuador, 2009.

Dirección Nacional de Protección de Derechos humanos y de la Naturaleza, “*Derechos en Movimiento*”, Quito – Ecuador, 2009.

Ferrajoli Luigi, “*Los fundamentos de los derechos fundamentales*”, Editorial Trotta, Madrid, España, 2001.

Francisco Balaguer Callejón, “*Compendio práctico sobre extranjería e inmigración, con legislación comentada, formularios y jurisprudencia*”, Editorial Técnos, Madrid – España, 2006.

Franklin Ramírez Gallegos, “*La estampida migratoria ecuatoriana*”, Centros de Investigaciones CIUDAD, 2005.

Francisco Sosa, “*Organización Internacional para las migraciones Misión México*”, ediciones la Caja, México DF – México, 2010.

García Lazcano, Gómez García, Muñoz Sánchez y Solana Ibáñez, “*Teoría del capital humano como antecedente a la migración*” de la Universidad de Murcia, Murcia, España, 2001.

Madrazo Jorge, “*El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*”, Primera edición, México D F - México, 1980

M. Pajares Alonso: *Inmigración y Mercado de Trabajo. Informe 2009*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2009. (España).

Módulo II: “*Movilidad humana, Gestión Fronteriza integral en la subregión*”. Organización Internacional para las Migraciones, Lima, Perú, 2012.

Módulo II “*De las Formas y Grupos de Personas, Manual de Derechos Humanos*”. Organización Internacional para las Migraciones, Lima, Perú, 2012.

Palacios Gabriela, Ulloa Fernando, “*Crisis bancaria 1999, crisis financiera mundial 2008, y sus efectos causados en la emigración y remesas del Ecuador*”, Cuenca – Ecuador, 2010.

Pérez Rúaes Nicole y Franco Valle Alex editores, “*Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*”, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, Ecuador. 2009.

Sánchez Trigueros Carmen y Belén Fernández Collados, “*Retorno Voluntario de inmigrantes*”, Huelva, España, 2010

Solís Trévez José, “*Concepto de naturaleza jurídica*”, Anuario de Filosofía del Derecho, 1956.

Velazco Juan Carlos, “*Movilidad Humana y Fronteras Abiertas*”, Claves de la razón práctica, No 219. 2007

Zapata-Barrero Ricard, “*Teoría de la utopía, fronteras y movilidad humana*”, Barcelona, España 2008.

### **Documentos oficiales**

Aportes Defensoriales, movilidad humana y derechos humanos, Defensoría del Pueblo, Quito - Ecuador , 2009.

Derechos en movimiento, Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza Quito – Ecuador, 2009.

Flujos migratorios en España durante la Crisis, Dirección General del Servicio de Estudios, Boletín Económico 53 del Banco de España, Madrid – España, 2014.

Guía Metodológica de Planificación Institucional Secretaria de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. SENPLADES / 2da edición, Quito - Ecuador, 2012.

Lineamientos y Directrices para la Vinculación de la Planificación Institucional al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 y la Elaboración del Plan Anual y Plurianual de Inversión. Subsecretaría de Inversión, mayo de 2014.

Los derechos en la movilidad humana del control a la protección. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de Ecuador).

Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias, OIM, Organización Internacional para las Migraciones, Secretaría Técnica, Caracas – Venezuela, julio de 2007.

Manual de Derechos Humanos para Servidores Públicos del Ministerio del Interior, Ministerio del Interior.

**Normativa:**

Convenio SENAMI – CAE. Actualizado al 27 de marzo del 2010.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008. Ediciones legales, actualizado a mayo de 2014.

Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Registro Oficial 133 del 25 de julio de 2003.

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Convenio 2, Registro Oficial 445 del 19 de octubre de 2004.

Convenio firmado entre la República del Ecuador y el Reino de España, Retorno Voluntario. BOE núm. 32 de 7 de febrero de 2011.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 1789.

Decreto Ejecutivo No. 878, Zonas Administrativas de Planificación, Registro Oficial No. 268 del 08 de febrero de 2008 .

Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Registro Oficial 210, del 24 de marzo de 2014.

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Registro Oficial 7, del 20 de febrero de 1997.

Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo no Remunerado del Hogar, Registro Oficial No 483, Tercer Suplemento, del 20 de abril del 2015.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Decreto Ejecutivo, Registro Oficial, 101 del 24 de enero de 1969.

Plan bienvenidos a casa, Retorno de Emigrantes Ecuatorianos 2008.

Plan Cucayo. Actualizado al 27 de marzo del 2010.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.

Plan Nacional del Migrante Ecuatoriano en el Exterior, PNEE, 2001, Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Reglamento de Asesoramiento Atención de Casos en las Delegaciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en el Exterior, 05 de marzo de 2015.

Resolución de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Migrantes: 57/218 del 18 de diciembre de 2002, la protección de los migrantes.

Resolución 364 del COMEX, Régimen de importaciones sujetas a control previo. Registro Oficial, 413 del 13 de diciembre de 2006.

Resolución 17, Registro Oficial 521 del 26 de agosto de 2011.

## **Tesis**

Bela Feldam – Bianco, Liliana Rivera, Carolina Stefoni, Marta Villa compiladoras, La construcción social del sujeto migrante en América Latina, CLACSO – FLACSO, Universidad Alberto Hurtado

Burbano Alarcón Mauricio, Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al Plan Nacional para el Buen vivir 2009-2013, Madrid – España, Máster Universitario en Migraciones Internacionales Contemporáneas, 2012.

Delgado Godoy Leticia, “Las políticas públicas. El ciclo de vida de las políticas públicas, clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión”. Escuela de Administración Regional, Castilla la Mancha - España, 2009.

Muñoz Sotomayor Eliana Maribel, Migración ecuatoriana a España 1998 -2005, Una perspectiva de género, el caso de las mujeres ecuatorianas en Barcelona, Quito - Ecuador. 2010.

Maestría de la Universidad Simón Bolívar en dirección de empresas Plan Retorno Voluntario del Migrante.

Ruiz Campo Sofía, La Burbuja Inmobiliaria de España: Una Comparación con el Mercado Inmobiliario de China, Madrid - España, 2013.

**Web oficiales:**

<http://www.migranteecuatoriano.gov.ec> Acceso: 10 de febrero de 2014

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Retorno\\_voluntario/](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Retorno_voluntario/) Acceso: 30 de enero de 2015

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx> Acceso: 20 de febrero de 2015.

<https://www.sepe.es/> Acceso 10 marzo de 2015.

<http://www.cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/> Acceso: 12 de febrero de 2015.

<http://cancilleria.gob.ec/movilidad-humana> Acceso: 12 de febrero de 2015.

[https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing\\_return\\_migration\\_042108/presentations\\_speeches/ginebra\\_final\\_plan\\_retorno.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf)  
Acceso: Acceso: 14 de abril de 2015.

[http://www.crmsv.org/documentos/iom\\_emm\\_es/v3/v3s09\\_cm.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/v3/v3s09_cm.pdf) Organización Internacional para las Migraciones OIM sección 3.9 retorno voluntario. Acceso: 32 de marzo de 2015.

<http://www.citapreviainem.es/retorno-voluntario-2012/> Acceso: 25 de mayo de 2015.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/IC.REG.DURS> Acceso: 01 de junio de 2015.

<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/grupo-de-movilidad-humana-propone-normativa-para-reinsercion> Acceso: 04 de junio de 2014.

### **Internet**

<http://www.un.org/es/rights/overview/> Acceso: 15 de febrero 2015.

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en) Acceso: 20 de febrero de 2015.

[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos_firmas.htm) Acceso: 20 de febrero de 2015.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8163.pdf?view=1> Fundación ESPERANZA. (Septiembre de 2011). ACNUR. (D. Valdiviezo, Ed.) Acceso: 31 de marzo de 2015.

[http://www.unicef.org/ecuador/Boletin\\_29\\_Parte3.pdf](http://www.unicef.org/ecuador/Boletin_29_Parte3.pdf) Acceso: 14 de abril de 2015.

<http://www.publico.es/agencias/efe/42367/ecuador-presenta-un-plan-que-facilita-el-retorno-voluntario-de-sus-emigrantes> Acceso: 03 de marzo de 2015.

<http://www.silec.com.ec> Acceso: 03 marzo 2015.

<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> Ruiz López Domingo, ¿Qué es una política pública? Acceso: 20 de mayo de 2015.

<http://www.pichincha.gob.ec/gestion/desarrollo-humano-y-ambiente/inclusion-social/item/135-beneficios-para-migrantes.html> Acceso: 04 de junio de 2015.

### **Revistas Indexadas:**

[http://www.oimperu.org/oim\\_site/documentos/Modulos\\_Fronteras\\_Seguras/Modulo2.pdf](http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo2.pdf)

Acceso: 05 de enero de 2015.

<http://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-diversidad-en-migraci%C3%B3n> Acceso:

10 de enero de 2015.

[http://www.asoecuador.org/revistadigital/1-actualidad/1769-desilucion-de-ecuatorianos-](http://www.asoecuador.org/revistadigital/1-actualidad/1769-desilucion-de-ecuatorianos-retornados.html)

[retornados.html](http://www.asoecuador.org/revistadigital/1-actualidad/1769-desilucion-de-ecuatorianos-retornados.html) Acceso: 04 de junio de 2015.

### **Prensa**

[http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/73824-mas-de-1-5-millones-ecuatorianos-](http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/73824-mas-de-1-5-millones-ecuatorianos-han-emigrado-por-crisis-economica-y-politica/)

[han-emigrado-por-crisis-economica-y-politica/](http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/73824-mas-de-1-5-millones-ecuatorianos-han-emigrado-por-crisis-economica-y-politica/) Acceso: 02 de febrero de 2015.

[http://www.andes.info.ec/es/noticias/ley-movilidad-humana-ecuador-aliviara-tramites-](http://www.andes.info.ec/es/noticias/ley-movilidad-humana-ecuador-aliviara-tramites-establecera-institucionalidad-segun)

[establecera-institucionalidad-segun](http://www.andes.info.ec/es/noticias/ley-movilidad-humana-ecuador-aliviara-tramites-establecera-institucionalidad-segun) Acceso: 03 marzo de 2015.

[http://www.elmercurio.com.ec/476008-migrantes-retornados-buscan-oportunidades-](http://www.elmercurio.com.ec/476008-migrantes-retornados-buscan-oportunidades-laborales/#.VXD6dEZqLLI)

[laborales/#.VXD6dEZqLLI](http://www.elmercurio.com.ec/476008-migrantes-retornados-buscan-oportunidades-laborales/#.VXD6dEZqLLI) Acceso: 04 de junio de 2015.

<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101566596/->

[1/Migrantes\\_retornados\\_esperan\\_oportunidades\\_.html#.VXEhG0ZqLLI](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101566596/-) Acceso: 04 de junio de 2015.

### **Entrevistas**

Dra. Tatiana Robayo, Especialista Tutelar en la Defensoría del Pueblo, Temas de Movilidad Humana, Entrevista 21 de mayo de 2015.

Dra. Gabriela Hidalgo, Directora Nacional de Atención Prioritaria y Libertades. Entrevista 26 de mayo de 2015.

Hugo Nepalí Núñez de la Torre, migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2010. Entrevista 23 de mayo de 2015

Patricio Manuel Yáñez Morales, migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2008. Entrevista 24 de mayo de 2015.



Xavier Francisco Guamán migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2009. Entrevista 25 de mayo de 2015.

Gabriela Doris Trelles Palomeque, migrante ecuatoriana residente en España, Entrevista 25 de mayo de 2015.

## **ANEXOS**

Entrevistas:

### **Personas retornadas**

**Hugo Neptalí Núñez de la Torre, migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2010. Actualmente tiene 55 años, su No de NIE es X 3122041-K. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2015.**

1. ¿Cuáles han sido las impresiones positivas después de haber pasado por todo el trámite del retorno voluntario?

Bueno en primer lugar, la orientación que había en la página web del SENAMI y allá en Madrid que nos dieron información que nos ayudó para hacer el menaje de casa, ellos te orientan y te ofrecen a tres empresas que podrían ser las intermediaras, la facilidad de ciertos trámites, más que todo en cuanto al menaje de casa, ya que no se pago prácticamente ningún tipo de arancel o impuesto, pero si fue costos los seguros, transporte y pagar al tramitador.

2. De igual forma, ¿Cuáles han sido las impresiones negativas después de haber pasado por todo el trámite?

Las condiciones a las cuales estábamos sujetos fueron claras al firmar el retorno voluntario, pero lógicamente perder la residencia permanente fue algo grave, ya que nosotros si viajamos legalmente a España, pues cuando todo el mundo entraba de manera irregular nosotros si fuimos con visa y perder de esta manera la residencia si es algo que te impacta.

Como le dije, algo que no estaba previsto en el menaje de casa a pagar y tuve que hacerlo para pagar la desaduanización del menaje, además te imponían el tramitador que tenía que hacer los trámites, no podías elegir a una persona de confianza, y el mismo imponía sus precios o tal vez ya estaban impuestos pero no había opción a escoger un tramitador.

Otro aspecto que me pareció mala, es que cuando quise averiguar los trámites para aplicar al Plan Cucayo, me mandaron a la CFN y ahí no sabían dar respuesta a mis inquietudes, por lo que me di cuenta que ese tema no estaba claro y que era muy difícil que me ayuden para poner mi propio negocio, así que invertir yo mismo.

3. Cree que la respuesta del gobierno ecuatoriano ha sido buena o esperaba más efectividad por parte del mismo.

Si, o sea los ofrecimientos del gobierno al menos de lo que se conocía de cero menaje si han sido, el resto de ayudas como el Cucayo no podría decir nada porque yo no me acogí a esos planes, por lo que le comenté con anterioridad.

4. ¿Volvería acogerse al plan de no haberlo hecho, después de la experiencia vivida

Si, definitivamente sí. Porque mi retorno fue planificado, dos años antes de haberme acogido al plan ya estaba decidido viajar y ver que se tiene esta facilidad de coger en un solo monto lo que por ley me correspondía por aportaciones a la Seguridad Social en España fue una gran solución para poder salir del allá ante la crisis que vivíamos.

**Patricio Manuel Yáñez Morales, migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2008. Actualmente tiene 52 años, su No de NIE es X 6721560-P. Entrevista realizada el 24 de mayo de 2015.**

1. ¿En qué año retornó a Ecuador y por qué lo hizo?

Retorné a Ecuador en el año 2008, y lo hice porque ya no había trabajo, además pude acogerme al Plan Retorno Voluntario y tener un poquito de dinero para emprender de nuevo aquí o por lo menos ayudarme hasta conseguir un trabajito que me permita tener ingresos.

2. ¿Conocía sobre los programas de ayuda a personas retornadas que el gobierno anunció?

Cuando fui al consulado del Ecuador nunca me informaron nada sobre los beneficios que estaba dando el gobierno, después un familiar me dijo que habían puesto un lugar de la SENAMI que nos ayudaban para volver y que no nos cobraban el menaje de casa y si queríamos hacer un negocio nos daban un crédito, pero cuando me informé bien había que dar mucho dinero a las compañías que traen el menaje de casa, cerca de 3000 euros y mejor con eso compre mis cosas aquí.

3. ¿Qué conocimientos adquirió durante su desempeño laboral en España?

Bueno, yo la mayor parte del tiempo trabaje en la construcción, ayude en grandes obras como hacer carreteras, acueductos o construir edificios, también conozco de agricultura porque cuando recién llegue a España fue en lo único que encontré trabajo.

4. ¿Sabía que puede obtener un certificado del SECAP que avale sus conocimientos sobre estas materias?

No, no sabía que puedo tener ese certificado, pero debe ser un trámite igual de complicado que el Cucayo, porque también averigüé sobre el negocio que quise poner de ganadería pero no me respondieron en el internet, así que no insistí y ahora estoy trabajando de chofer en una cooperativa de buses en Imbabura.

5. Se siente satisfecho con el respaldo del estado para garantizar que sus derechos como los laborales y culturales sean respetados.

La verdad no tuve ayuda de ningún tipo por parte del gobierno, cuando quise aplicar para el Cucayo me cerraron las puertas, y con el menaje de casa decidí no aplicar porque creo que es un abuso de las empresas que traen las cosas imponer un precio tan alto. En el campo laboral tampoco me ayudaron, ni sabía que podían ayudarme, porque nadie de la SENAMI me dijo que hay programas para conseguir trabajo, tuve que salir adelante por mis propios medios y en lo cultural si hay un choque entre la vida de allá y la de aquí para una persona mayor como yo no es tan difícil porque yo crecí aquí y bien o mal ya conocía como son las cosas en el Ecuador.

**Xavier Francisco Guamán Llulluma, migrante ecuatoriano aplicó al Plan Retorno Voluntario en el 2009. Actualmente tiene 24 años, su No de NIE es X 6721560-V. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2015.**

1. ¿En qué año retornó con su familia, y podría contarme las razones por las que volvió a Ecuador?

Volvimos los cuatro en el año 2009 y regresamos porque mis padres estaban sin trabajo, a mi padre no le pagaban y entonces decidieron que ya era hora de regresar, porque para estar así es mejor retornar, regresamos todos, yo no estude la universidad, solo terminé el instituto, el bachiller y entonces regresamos. Esos son los motivos básicamente y por eso regresamos para nuestra tierra.

2. ¿Intentaron acogerse al Plan Retorno Voluntario, cuáles fueron los motivos por los que decidieron no hacerlo o hacerlo?

Si, intentamos acogernos al Plan Retorno Voluntario principalmente porque ya queríamos regresar y queríamos estar con nuestra familia, además porque la situación económica allá era difícil, ya empezó la crisis y mis padres no tenían trabajo, no les pagaban, entonces decidimos que para estar en esas condiciones mejor retornamos a Ecuador a empezar de nuevo, porque bien o mal es nuestra tierra. Así lo hicimos pero lo hicimos por nuestros propios recursos ya que amigos que habían retornado nos dijeron que en Ecuador no les estaban dando el 60% del paro, así que nos pagamos el viaje de vuelta y regresamos por nuestra cuenta. No trajimos el maneje de casa porque nos quería cobrar como 3000 euros para traer, y con eso mejor compramos nuestras cosas aquí.

3. ¿Cree que hubo facilidades en cuanto a la reinserción económica, social y cultural de Uds. una vez llegaron a Ecuador?

Bueno en el caso de mi hermano y mío creo que fue muchos más fácil, pues mi hermano encontró rápido un colegio, aunque le tocó buscar un centro de nivelación porque las materias que ven aquí no son las mismas de España, lo que complicó un poco las cosas y en cuento a mi yo si pude entrar a la universidad, después de convalidar mi título de bachiller. Y bueno, mis padres pues tardaron un poco en encontrar trabajo y estuvimos un tiempo dependiendo de sus ahorros, tuvieron que vender una casa que construyeron desde España y nos compramos una más pequeña, hasta sobrevivir esos meses, después ya todo mejoró con su trabajo, por lo que en esos aspectos hubo problemas el resto no.

### **Persona en proceso de retorno**

**Gabriela Doris Trelles Palomeque, migrante ecuatoriana residente en España. Actualmente tiene 23 años, su No de NIE es X 7350794-Q. Entrevista realizada el 25 de mayo de 2015.**

1. ¿Desea volver a Ecuador acogido al Plan Retorno Voluntario?

Si me interesa regresar a Ecuador sobre todo por la situación económica que vive España y porque creo que allá hay más posibilidades de salir adelante, además que es la tierra de uno.

2. ¿Qué entiende Ud. qué es el Plan Retorno Voluntario?

El retorno voluntario lo entiendo cuando la persona decide regresar a su país, y a cotizado un tiempo aquí en España y el gobierno lo que hace al aceptar que te vas a tu país y no vas a regresar, te da todo tu paro junto para que tu con ese dinero puedas empezar de nuevo allá.

3. ¿Conoce alguno de los programas implementados por el gobierno ecuatoriano con el fin de facilitar el retorno voluntario de los migrantes en el exterior?

No, la verdad que no, no sé cuáles son esas ayudas que está dando el Ecuador para volver, por lo que sabría eso.

4. ¿Cree que si Ud. o su familia regresa se encontrará con dificultades económicas, sociales o culturales en el Ecuador?

Pues depende, si se trata de, por ejemplo, una persona como mi madre que ya tiene 53 años, sería difícil que se integre al ámbito laboral, porque siempre se prefiere gente joven para los trabajos, en mi caso no creo que tenga algún problema, de hecho espero que lo que he estudiado aquí me sirva allá. En cuanto a la cultura, la sociedad en si la gente pues creo que Ecuador ha avanzado mucho y ahora tiene por así decir, la mente abierta, igual si se notaría el tema de seguridad en la ciudad, eso sí que sería un choque tremendo. Me costaría adaptarme en ese sentido, ir con cuidado para que no te roben o mirar la hora a la que sales, en ese sentido me condiciono la idea de volver, pues aquí bien o mal, tienes una vida mucho más tranquila y relajada.

### **Institución del Estado.**

**Dra. Gabriela Hidalgo, Directora Nacional de Atención Prioritaria y Libertades.  
Entrevista realizada el 26 de mayo de 2015.**

1. ¿Cómo actúa la Defensoría del Pueblo ante los casos de violación de derechos en temas de movilidad humana?

El rol fundamental de la Defensoría del Pueblo es coordinar con las instituciones competentes en la materia y de cierto modo canalizar funciones y proponer soluciones para resolver los diferentes problemas que se presentan.

En el caso concreto de España, por el principio de soberanía territorial, nosotros como la Defensoría del Pueblo, solo realizamos un trabajo coordinado con las autoridades

competentes allá, pues no tenemos competencia para resolver casos allá, en ciertos casos nos ha tocado contratar un bufete de abogados para que patrocine casos, pero es muy costoso y realmente no tenemos destinado presupuesto a esto.

Por lo general el Defensor del Pueblo, se pone en contacto con el consulado o embajada con el fin de coordinar las acciones pertinentes para que se dé soluciones al problema, ya que el consulado tiene una imagen mucho más fuerte pues es la representación diplomática del Estado en otro país.

2. Se han presentado varios casos en los cuales se han vulnerado derechos de las personas retornadas podría comentarme alguno de ellos.

Si, se han presentado problemas, por ejemplo, en temas de menaje de casa. En varios de los casos encontramos que la compañía que ofrece este servicio da un mal uso a la prestación de este servicio, inclusive siendo de manera dolosa, por así decirlo, ya que muchas veces se introduce en lo que es menaje de casa, bienes que no corresponden y después al momento de desaduanizar su menaje de casa resulta que no se puede sacar de aduana por no cumplir con los requisitos exigidos. Lo que la Defensoría del Pueblo ha hecho es reclamar por la calidad del servicio prestado, ya que más allá de que la empresa entienda que el retorno de una persona con su menaje de casa, al incurrir en estas actitudes lo que ocasiona no es solo un problema patrimonial sino, también un problema de derechos, pues está violentando derechos constitucionales de las personas migrantes que retornan, además de afectar de cierto modo en el proyecto de vida que ya asimilan estas personas al retornar.

3. Estaríamos hablando de un retorno mal informado por parte del Estado ecuatoriano, al no brindar todas las acciones pertinentes para que el retorno de migrantes en España sea eficaz.

Si podríamos hablar que no se les informa de manera adecuada, o que muchas veces las personas retornan si ir a la embajada de Ecuador en España y se saltan varios de los procedimientos a seguir y a la hora de llegar a Ecuador se encuentra con este tipo de problemas.

4. Qué otros problemas se han presentado en torno al retorno de las personas migrantes en España.



Otro tema muy importante en donde la Defensoría del Pueblo intervino con un pronunciamiento, es el tema hipotecario, la delegada en España de la Defensoría del Pueblo, la Dra. Miriam Ramírez realizó un trabajo importante de coordinación para que no se vulneren los derechos de estas personas, si deseas en la web de la Defensoría del Pueblo, se encuentra colgado un documento donde se toca el tema de las hipotecas en España.

Otro de los temas en el que hemos intervenido es el tema de viviendas, como aspiración humana las personas en España lo que buscan es crear un patrimonio en el Ecuador, en este caso comprando viviendas y mediante el envío de dinero a familiares o con un poder que les faculte la comprar de un bien inmueble, conseguían tener una vivienda, lo que sucedió en varios casos es que las constructoras vendían la misma casa a cincuenta personas más, o en su defecto no estaba construida la vivienda, lo que evidentemente constituye una vulneración al derecho de una vivienda que estas personas tienen. Estas empresas deben reflexionar que no se trata de un mero tema civil de incumplimiento de un contrato o un tema penal de una estafa, va más allá, como le digo, se trata de un tema de vulneración de derechos humanos, como es el acceso a una vivienda. Lo que nosotros hacemos como la Defensoría del Pueblo, es crear un pronunciamiento, que si bien es cierto no es vinculante, lo que hacemos es crear una especie de alerta moral, es un trabajo silencioso, ya que el organismo competente es el que tiene el deber de tomar las decisiones.

5. Tengo entendido que en temas de educación también se ha trabajado para proteger los derechos de las personas retornadas.

Si, hemos apoyado de alguna forma, alertando a las autoridades competentes, se han presentado casos de personas que han retornado con el plan retorno voluntario y obviamente el tema de la documentación, legalización y esas situaciones pueden presentar problemas, entonces hacemos un trabajo coordinado con el Ministerio de Educación para que de alguna forma evitemos que una persona, un niño o adolescente se vea limitado en el tema de acceder a la educación, eso dio lugar a que evidenciamos mediante estos casos problemas, como le decía no son vinculantes nuestras resoluciones, pero al tener casos en los que por tema de documentos no se permitía el acceso a la educación con una matrícula en un colegio en el Ecuador, nos da la alerta que hay una situación que puede dar lugar a una vulneración de derechos y que necesita una respuesta por parte de las autoridades. En muy buena hora existe una regulación emitida por el Ministerio de Educación en el cual si

la persona no logró venir con los documentos necesarios, lo que se hace es tomar una prueba y con eso viabilizar el tema de la matrícula.

6. Existe algún dato adicional que se relacione con el retorno voluntario.

Nosotros como entidad entramos a trabajar temas de vulneración de derechos, pero lo que penosamente no se ha trabajado es el tema de la prevención, porque de lo que se trata es que la persona conozca de sus derechos, promover el tema de campañas, de seguimiento por parte de las autoridades, donde se reconoce que hay un tema de migración bastante fuerte. Nuestra intervención es velar que se garantice el respeto por estos derechos.

En el tema de los niños que han sufrido abandono por los padres que han viajado al extranjero, nosotros actuamos en base alertas y remitimos a la autoridad competente, pues la Defensoría del Pueblo tiene una actuación complementaria, cuando las instituciones de carácter primario tienen que brindar una protección y no lo hacen nosotros entramos, o si por último tenemos un tema de alerta, canalizamos a esta entidad y notificamos por ejemplo a las juntas cantonales, el MIES y queda también un poco complejo el tema de abandono de los padres. Son niños y adolescentes que se encuentran con carencias psicológicas y emocionales, ya que tiene esta carencia emocional muy fuerte, es muy importante trabajar de la mano con la prevención y crear políticas en el ámbito de familia para que el choque con el retorno de los padres no sea duro.