



LA UNIÓN EUROPEA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA ECUADOR

Incidencias en el tratamiento político de
la migración ecuatoriana (1996-2004)

Silvana E. Santi Pereyra



Editorial CEA ▶ Colección Tesis



cea-sociales
centro de estudios
avanzados



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

La Unión Europea en la política exterior de España hacia Ecuador. Incidencias en el tratamiento político de la migración ecuatoriana (1996-2004)

Silvana E. Santi Pereyra



Universidad
Nacional
de Córdoba

Colección Tesis

La Unión Europea en la política exterior de España
hacia Ecuador. Incidencias en el tratamiento político
de la migración ecuatoriana (1996-2004)

Maestría en Relaciones Internacionales

Silvana E. Santi Pereyra

Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Decana de Facultad de Ciencias Sociales: Mgter. María Inés Peralta

Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales,
Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina

Directora: Adriana Boria

Coordinación Ejecutiva: Alicia Servetto

Coordinación Editorial: Mariú Biain

Comité Académico de la Editorial

M. Mónica Ghirardi

Daniela Monje

Alicia Servetto

Alicia Vaggione

Juan José Vagni

Coordinadora Académica del CEA-FCS: Alejandra Martin

Coordinador de Investigación del CEA-FCS: Marcelo Casarin

Asesora externa: Pampa Arán

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diagramación de Colección: Lorena Díaz

Diagramación de este libro: Silvia Pérez

Responsable de contenido web: Diego Solís

© Centro de Estudios Avanzados, 2021

Santi Pereyra, Silvana E.

La Unión Europea en la política exterior de España hacia Ecuador: incidencias en el tratamiento político de la migración ecuatoriana: 1996-2004 / Silvana E. Santi Pereyra. - 1a ed. - Córdoba: Centro de Estudios Avanzados. Centro de Estudios Avanzados, 2021.

Libro digital, PDF - (Tesis)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-1751-96-9

1. Migración. 2. Ecuador. 3. España. I. Título.

CDD 304.809



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5. Argentina

*Dedico este libro a mis padres por su apoyo incondicional
y por todas las oportunidades.*

Agradecimientos

Infinitas gracias a mi directora de tesis, Sandra Gil Araujo, por confiar en mi perseverancia, guiar con puntilliosidad el buen puerto de este trabajo y por su constante apoyo. Agradezco a Eduardo Domenech por haberme dado la posibilidad de abrir la puerta de la investigación académica y por acompañar gran parte de ese periplo. También quiero agradecer a mis compañeras/os del equipo Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina de la Universidad Nacional de Córdoba y del grupo de estudios Migraciones, Familias y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires, por compartir los comienzos y tránsitos del mundo de la investigación.

Esta investigación no hubiese sido viable sin el apoyo de distintas becas de apoyo financiero, especialmente, la del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Red Macro) del Grupo Santander que me permitió vivir en Ecuador y ser migrante extranjera por primera vez. Doy gracias a mi tutor en la Universidad Central del Ecuador, Iván Gomezjurado, y a Jacques Ramírez por su colaboración.

Gracias a mis amigas/os por acompañar. Un agradecimiento fraterno a mi familia y a mi/s hermana/os. A Michelangelo *for all your loving kindness*.

Índice

Introducción	15
Parte I. Abordaje de aproximación	21
Capítulo 1. Pensar las migraciones desde una perspectiva política internacional. Herramientas teóricas y metodológicas	23
1. Migraciones, transformación del Estado y de la soberanía	24
1.1. La complejización del estudio de la política exterior	25
1.2. Transnacionalización de la política migratoria, nuevo régimen de gestión migratoria y multilateralización	27
2. Puntos de partida y notas metodológicas	28
Parte II. Contexto histórico-institucional. La incorporación de las migraciones a la agenda política exterior de la UE, España y Ecuador	31
Capítulo 2. El establecimiento de la UE: delineando lo comunitario y extracomunitario	33
1. El desarrollo de la Unión Europea como actor	33
1.1. El camino hacia la integración europea	34
1.2. La instauración de la Unión Europea	37
2. Las migraciones como asunto de interés en la UE. Las compuertas políticas hacia los movimientos extracomunitarios	38
Capítulo 3. El tratamiento político de la migración en España	51
1. Caracterización de la política española sobre migraciones internacionales	51

2. La inmigración extracomunitaria en la agenda de política exterior del gobierno de Aznar. Solapamientos y aportes en el ámbito comunitario	64
Capítulo 4. La migración como asunto político en Ecuador	73
1. La migración ecuatoriana hacia España: contexto histórico, antecedentes y caracterización	73
2. La migración internacional en la agenda de política exterior ecuatoriana	80
Parte III. El trasvase de las políticas migratorias entre la UE, España y Ecuador	87
Capítulo 5. Cambios y continuidades en la política migratoria de la UE. Entre la seguridad y la <i>gestión</i> de los flujos extracomunitarios	89
1. De la seguridad a la <i>gestión</i> de los flujos migratorios	89
1.1. La <i>matriz de gestión migratoria de la UE</i>	96
Capítulo 6. El impacto de la visión de la UE sobre las migraciones extracomunitarias en la política migratoria española	105
1. La europeización de la agenda política migratoria en España	105
1.1. Hacia ¿nuevas? formas de Cooperación al Desarrollo: el codesarrollo	113
Capítulo 7. Las migraciones ecuatorianas en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana	123
1. Apuntes sobre las relaciones exteriores entre España y Ecuador	123
2. La <i>gestión migratoria</i> de los flujos ecuatorianos en España	126
2.1. Doble nacionalidad	127
2.2. Acuerdo de regularización y ordenación de los flujos migratorios	130
2.3. Implementación del visado obligatorio para ecuatorianos	136
3. Cooperación al desarrollo y codesarrollo	138
Conclusiones	147
Bibliografía	157

Abreviaturas y siglas

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
AECI Agencia Española de Cooperación Internacional
AROFM Acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios entre el Reino de España y la República de Ecuador
AUE Acta Única Europea
CAAS Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE Comunidad Económica Europea
CIG Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las políticas migratorias
CIPD Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
FED Fondo Europeo de Desarrollo
JAI Justicia y Asuntos de Interior
OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OECE Organización para la Cooperación Económica de Europa
OIM Organización Internacional para las Migraciones
ONU Organización de las Naciones Unidas
OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC Política Exterior y de Seguridad Común
PP Partido Popular
PSOE Partido Socialista Obrero Español
SIS Sistema de Información de Schengen
TUE Tratado de la Unión Europea
UE Unión Europea

Introducción

La migración ha sido parte de la historia de la humanidad. Desde el siglo XVI se modificó el escenario para los movimientos poblacionales a partir de dos procesos históricos vinculados, el paulatino desarrollo de una *economía-mundo capitalista* y el surgimiento de los *Estados-Nación* (Pereda y De Prada, 2003), lo que supuso la configuración de una nueva forma de organización política, económica y social que clasifica, diferencia y jerarquiza a las poblaciones en función un estatuto de ciudadanía ligado al de nacionalidad (Colectivo Ioé, 2003). Esta investigación parte de comprender las migraciones recientes en el marco de un *orden jerárquico interestatal* que representa una forma histórica concreta de cristalización de las relaciones sociales (Pereda y De Prada, 2003).

La historia de las migraciones que vinculan España y Latinoamérica comienza con la colonización y se enmarca en el proceso de conformación y transformación del sistema migratorio transatlántico. A partir del desembarco de los españoles en América, los flujos migratorios fueron un componente clave del sistema colonial¹. Con la independencia de los países de América Latina, a inicios del siglo XIX, las migraciones se convirtieron en parte constitutiva de los procesos de construcción nacional.

Entre 1850 y 1950 alrededor de 3.500.000 españoles emigraron hacia América Latina (Gil Araujo, 2010b). Después de la Segunda Guerra Mundial, los flujos españoles hacia Latinoamérica disminuyeron notablemente. Paulatinamente Latinoamérica comenzó a transformarse en una zona de emigración. Desde mediados del siglo XX varios países experimentaron una creciente salida de su población, especialmente hacia los Estados Unidos que fue el principal destino extraregional hasta la década de los 90. A partir de ese momento, a la par del endurecimiento

de las políticas migratorias en ese país, los destinos migratorios se diversificaron y el sur de Europa, en especial España, se fue configurando como receptor de la inmigración procedente de América Latina.

En este contexto, a inicios del siglo XXI Latinoamérica se convirtió en la principal región de origen de la migración residente en España. En esos años, la población migrante ecuatoriana pasó a ser el flujo latinoamericano más numeroso y la segunda corriente migratoria internacional después de Marruecos. Este rápido incremento de la migración ecuatoriana en España dio lugar a ciertas modificaciones² en el ámbito de las relaciones exteriores entre estos países. Las migraciones pasaron a ocupar un lugar destacado en las agendas políticas de ambos Estados.

La creciente importancia de las migraciones en los espacios políticos a nivel nacional, interestatal y supranacional, avala la relevancia del tema para la disciplina de relaciones internacionales. En efecto, las migraciones internacionales se han convertido en un componente más de las relaciones internacionales dada su implicancia política en las relaciones tanto bilaterales como multilaterales. Aún así, por el momento la cuestión migratoria ha aparecido tímidamente en el campo de los estudios internacionales. No se ha prestado suficiente atención al lugar que ocupan las regulaciones migratorias en el entramado de la política exterior entre los Estados, materia de análisis fundamental de la disciplina de las relaciones internacionales.

A partir de estas constataciones, esta investigación indaga en el creciente peso que tienen las dinámicas migratorias en las relaciones entre los estados de emigración y de inmigración, tomando como caso de estudio las relaciones exteriores entre España y Ecuador. Sería limitado hacer un análisis de los vínculos políticos interestatales o bilaterales, soslayando que la postura de España hacia Ecuador, implícita o explícitamente, involucra lineamientos derivados del ámbito comunitario. La importancia de los bloques de integración regional en el manejo de temas relevantes para la política exterior de un determinado Estado, y la incidencia que esto tiene en países no comunitarios, constituye una perspectiva de indagación poco frecuente dentro del estudio de las relaciones exteriores. Siguiendo a Hrbek (1987), Fazio Vengoa (2002) y Caldach (2003), este trabajo enfatiza que el solapamiento de las regulaciones políticas adoptadas por la Unión Europea (UE) sobre migraciones extracomunitarias y las impulsadas por el Estado español evidencian la necesidad de construir un nuevo marco de interpretación

de la política exterior que contemple la pertenencia de los países a los bloques de integración regional. A esto se suma el impacto que este entramado puede provocar en las relaciones políticas bilaterales con otros actores internacionales como, en este caso, Ecuador. Sondar esta interrelación a través del hilo conductor de las migraciones permite resaltar su relevancia como temática política para las relaciones exteriores entre España y Ecuador.

Con este propósito, se presta atención a los vínculos históricos hispano-ecuatorianos y a su reconfiguración. Considerando sus antecedentes, se detalla la resignificación que supuso la migración de inicios del milenio en el vínculo bilateral. Atendiendo a las particularidades de cada caso, se ahonda en las concepciones políticas compartidas entre España y Ecuador sobre el abordaje hacia las migraciones, así como en sus discrepancias. Se enfatiza que, si bien intervienen numerosos actores en la regulación de la movilidad, los Estados continúan teniendo preeminencia.

En este marco, la investigación interroga: ¿De qué manera se vinculan las políticas hacia las migraciones extracomunitarias elaboradas por la UE y el tratamiento de las migraciones adoptado en las relaciones exteriores entre España y Ecuador desde 1996 a 2004? Este periodo toma en cuenta el desarrollo de políticas y discursos fundantes para el tratamiento de las migraciones extracomunitarias entre la UE y el Estado español; el vasto incremento en la llegada de ecuatorianos a España a partir del año 2000; y las medidas políticas que España implementó hacia el Estado sudamericano, coincidentes con una creciente importancia de la temática en las relaciones hispano-ecuatorianas. En línea con esto, Ecuador se tornó en un caso paradigmático que resaltó la importancia que cobraron los movimientos poblacionales en la construcción de las relaciones políticas iberoamericanas.

Por ello, este trabajo tiene por objetivo indagar los vínculos entre las políticas dirigidas hacia las migraciones extracomunitarias elaboradas por la UE y las relaciones exteriores entre España y Ecuador, especialmente en lo que se refiere a las esferas de seguridad y desarrollo, durante la presidencia del gobierno de José María Aznar (1996-2004). En lo que respecta a la esfera de seguridad se tiene en cuenta el concepto de *gestión migratoria* y se analizan los cambios y continuidades en el tratamiento de la inmigración con Ecuador, puntualizando cuatro instancias e instrumentos precisos: la modificación del Convenio de doble nacionalidad (2000), el Acuerdo de regularización y ordenación de los flujos migra-

torios entre España y Ecuador (2001), el plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001), y la implementación del visado obligatorio para ecuatorianos que ingresen al territorio Schengen (2003). En lo que se refiere a la esfera de desarrollo se considera como la cooperación al desarrollo y se analiza la inclusión del concepto de codesarrollo en la agenda de trabajo hispano-ecuatoriana.

La investigación se estructura en tres partes. La primera parte define el abordaje de aproximación. El capítulo uno contiene las herramientas teóricas y metodológicas con las que se encara este trabajo. Entre los enfoques seleccionados para abordar interdisciplinariamente las migraciones internacionales, se hace foco en: la transformación del Estado y del concepto de soberanía; la complejización del estudio de la política exterior; las visiones acerca de la transnacionalización de la política migratoria, el nuevo régimen de *gestión migratoria* y la multilateralización. Luego se hacen algunas notas sobre la inserción de la investigación y el recorrido metodológico realizado.

La segunda parte se refiere al contexto histórico-institucional en el que se produce la incorporación de las migraciones a la agenda política exterior de la UE, España y Ecuador, respectivamente. El capítulo dos contiene el desarrollo institucional de la UE como actor internacional y la emergencia de la migración internacional como asunto de interés comunitario, apuntando a comprender el abordaje político hacia los flujos migratorios extracomunitarios. En el capítulo tres se caracteriza la política española sobre migraciones internacionales, marcando el giro que dio España al pasar de ser un país de emigración a uno de inmigración. Ello sirve para develar el contexto de incursión de la inmigración internacional dentro de la agenda de política exterior del gobierno de Aznar, teniendo en cuenta los solapamientos y los aportes sobre la cuestión en el ámbito comunitario. Finalmente, en el cuarto capítulo se aborda el contexto histórico, los antecedentes y la caracterización de la migración ecuatoriana hacia España durante el período estudiado y cómo ello da pie a la inclusión de la migración como un asunto de interés creciente dentro de la agenda exterior del país andino.

La tercera parte indaga sobre el impacto de las políticas migratorias de la UE en la *gestión migratoria* que España, como país socio, despliega hacia los flujos migratorios provenientes de Ecuador y en cómo ello repercute en las relaciones exteriores entre estos tres actores. En el capítulo cinco se delinear los cambios y las continuidades en la *gestión* de los

flujos migratorios extracomunitarios en la UE, subrayando cómo institucionalmente se enfocan como un asunto político vinculado a la seguridad, nexo que luego se reconvierte en objeto de la *gestión migratoria*. Posteriormente, se delinea la existencia de una *matriz de gestión migratoria propia de la UE*, destinada a los inmigrantes extracomunitarios, cuyos componentes se hilvanan con el hilo conductor del control migratorio. El capítulo seis se refiere al trasvase de la visión política de la UE en España, señalando la europeización existente en las políticas migratorias españolas. Después, historizando el concepto político de codesarrollo, se discute si este campo puede ser considerado una nueva forma de cooperación al desarrollo. El capítulo siete analiza los ejes del tratamiento de la inmigración internacional en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana, focalizando en la *gestión migratoria* española hacia los flujos procedentes de Ecuador. Primero, se presta atención a la emergencia de la inmigración en las relaciones exteriores entre España y Ecuador. En ese marco, se analizan los cambios suscitados en algunos instrumentos políticos existentes y en la sanción de nuevos mecanismos regulatorios de la inmigración, como ser: el Acuerdo de doble nacionalidad, el Acuerdo de regularización y ordenación de flujos migratorios, la implementación del visado obligatorio para ecuatorianos, y los impulsos por alentar iniciativas de codesarrollo conjuntas, en el contexto de las políticas españolas de cooperación al desarrollo. Finalmente, se elaboran unas conclusiones sobre de qué manera la inmigración ha reconfigurado la política exterior entre la UE, España y Ecuador.

Notas

1 Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, los inmigrantes arribados a América rondaron un cuarto de millón (entre ellos, soldados, clérigos, comerciantes, marinos, administradores políticos y mano de obra) (Colectivo Ioe, 2003).

2 Por ejemplo, los instrumentos de política exterior firmados entre España y diversos países latinoamericanos sirvieron de base para el tratamiento de los flujos hasta inicios del siglo XX, cuando fueron reconsiderados y reestructurados a la par de que la dirección de la migración se hizo Sur-Norte.

Parte I. Abordaje de aproximación

Capítulo 1. Pensar las migraciones desde una perspectiva política internacional. Herramientas teóricas y metodológicas

Este trabajo se enmarca en el campo disciplinario de las relaciones internacionales. No obstante, para afrontar las limitaciones que presenta esta rama de conocimiento científico social (Arroyo Pichardo, 1999), se ha apostado por una perspectiva interdisciplinar desde las ciencias sociales. De manera amplia, la investigación se sitúa en la dimensión política de las migraciones centrándose en el subcampo de la relación entre las migraciones y la política exterior, es decir, de cómo las migraciones se cuelan en la política exterior.

Las herramientas teóricas seleccionadas sirven para analizar la complejidad en la que se desenvuelve la problemática estudiada, asumiendo el desafío de realizar un estudio contemporáneo que considere el contexto histórico, político y social de tres actores interrelacionados: la UE, España y Ecuador. Como marco general, los Estados son solo una parte dentro del sistema global jerarquizado que convive con otros actores políticos y procesos de alcance transnacional. Se presta atención a las *relaciones* que se establecen entre las sociedades de origen y de destino, considerando a las migraciones internacionales como producto de los vínculos históricos, políticos y sociales entre Estados regidos por desigualdades de poder.

La perspectiva histórica que atraviesa esta investigación sigue el posicionamiento de Castel (2013) que entiende que el presente está cargado de historia devenida de una serie de transformaciones, que acarrear en su haber diversos hechos y articulaciones, que es necesario reconstruir. Plantear el panorama global político-migratorio en el que se inscriben los actores sirve para situar, desde la “argumentación historicista”¹ (Morrow y Brown, 1994) e indagar desde una perspectiva crítica, el contexto de surgimiento de ciertos conceptos utilizados en torno a la migración por la UE, España, y Ecuador. Estos no se asumen como datos de la realidad

sino que se consideran terreno de análisis para desentrañar el modo en que la migración es pensada, problematizada, e intervenida por los países y el bloque regional. Como sugiere Balibar (2005: 77) “(...) debemos invertir la falsa simplicidad de ciertas nociones evidentes”.

1. Migraciones, transformación del Estado y de la soberanía

Si bien hay diversos actores que intervienen en la regulación de las migraciones, los Estados continúan teniendo un papel preponderante. Para interpelar al Estado en relación a las migraciones, se tienen presentes las contribuciones teóricas de Sayad (2013: 60) comprendiendo que “para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros”. Desde esa lógica, se subraya la interrelación que hace el Estado entre el orden migratorio y el orden nacional, lo que lleva a representar la presencia inmigrante (o sea no-nacional) como ilegítima (Sayad, 2008). Estas ideas ayudan a pensar por qué el Estado es el principal lugar donde la migración es construida como un problema (Sayad, 2013). Desde estas coordenadas analíticas, el acercamiento al estudio de las relaciones bilaterales debe considerar, en palabras de Sayad (2008), la vinculación entre los lazos coloniales de ayer y la inmigración de hoy.

El Estado es un actor fundamental en los procesos de clasificación, jerarquización y control de poblaciones. A lo largo de su historia, el Estado ha monopolizado de manera gradual *los medios legítimos de movimiento* paralelamente a la *monopolización de los medios legítimos de violencia*, lo que implica que las personas *dependen* de la autorización del Estado para que su desplazamiento sea *legítimo* y esta característica excede una mera instancia de control, ya que también está concatenada con las ideas de identidad y ciudadanía (Torpey, 2006, énfasis añadido), y por lo tanto con la construcción de la Nación. De modo similar, Salter (2003, énfasis añadido) señala como hito que la aparición del pasaporte² en las relaciones internacionales consolida al Estado como un espacio *seguro* que estructura el movimiento internacional como *legítimo* e *ilegítimo* y con ello ofrece una doble garantía de identificación: no solo la del portador sino también la del lugar de repatriación.

Se remarca que el *acceso a la movilidad global* es un factor de *estratificación* que evidencia la asimetría global (Bauman, 2006: 115, énfasis añadido). Esto significa que la libertad de movimiento de los inmigran-

tes queda supeditada a la jerarquía en el sistema internacional que tiene el Estado del que son nacionales. Del mismo modo, actualmente también incide el bloque de integración del que ese Estado forma parte. Es por ello que “(...) ya no es suficiente simplemente con examinar el papel del Estado en el diseño e implementación de políticas de migración, sino que también es necesario examinar la *transformación del propio Estado (...)*” (Sassen, 1996: 14, énfasis añadido).

Históricamente, el movimiento geográfico de poblaciones se convirtió en migración internacional con la aparición del Estado-Nación. Por tanto, la soberanía es un atributo del Estado por el cual este puede marcar los límites de los desplazamientos poblacionales con la imposición de las fronteras, incidiendo en su territorio y en su población. Sin embargo, la idea política clásica de soberanía se desdibuja con la intensificación de una nueva etapa de globalización en los años 70³, dejando paso a un escenario mucho más complejo, con redes de actores que detentan poder e injerencia en diversos campos antes consagrados solo al Estado. Dicho de otro modo, la soberanía también es un indicador de la transformación del Estado como actor político. Como sostiene Sassen (1996):

(...) la combinación particular de poder y la legitimidad que nosotros llamamos la soberanía, que a lo largo del siglo ha pasado a ser casi sinónimo del Estado nacional, está siendo desglosada en parte, redistribuida sobre otras entidades, particularmente las organizaciones supranacionales, acuerdos internacionales sobre derechos humanos, y el nuevo régimen internacional jurídico privado emergente para las transacciones de negocios (p. 9).

1.1. La complejización del estudio de la política exterior

Según White (1999), estos son tiempos de prueba para los analistas de la política exterior. El análisis propuesto considera que los Estados modernos han visto constreñida su autonomía en este campo debido a que otros actores con las que interactúan en el sistema internacional y algunos procesos dentro del mismo pueden tornarse influyentes (Hrbek, 1987: 203). El desafío al que remite White (1999) se refiere a si los Estados son los únicos actores internacionales capaces de desarrollar una política exterior o si otros actores importantes –como el caso puntual de la UE– pueden llevar adelante una política exterior común. Este interrogante está presente y por ello se toma la definición amplia de polí-

tica exterior de Hill (2003: 3) que la considera como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (generalmente un Estado) en las relaciones internacionales”.

Los factores externos actualmente cobran mayor relevancia y visibilidad, dado que desafían a los analistas en la búsqueda de evidencia empírica que rastree el poder que ejercen los procesos políticos y/o económicos dentro de los Estados. En este plano, Fazio Vengoa añade que:

los factores externos (...) además de delimitar el entorno en el cual gravita la política internacional, definen el carácter y la calidad de los procesos y agentes transnacionales que intervienen en los vínculos con el exterior y precisan la naturaleza de los cambios que se están produciendo en los actores que participan en la formulación de la política internacional contemporánea (1994: 31).

Esto no quiere decir que los factores internos de cada país sean menos importantes o hayan caído en un segundo plano. Los factores internos –con las particularidades de cada caso– y externos pueden ser una muestra del solapamiento que tienen las políticas exteriores de los Estados con las directrices del sistema internacional donde están insertos. Al abordar el estudio de la política exterior se tienen en cuenta tanto los factores externos e internos que, en definitiva, son los que la conforman e intervienen en su proceso de elaboración (Fazio Vengoa, 1994; Gámez, 2005). Tal como afirma Gámez,

lo que se requiere es investigación que especifique la influencia relativa de los factores sistémicos e internos en el comportamiento de la política exterior, y que dé cuenta de las características de esa influencia y los efectos que puede tener en el comportamiento de los Estados (2005: 147).

La política exterior del Estado se considera como parte de la política pública, entendida como “(...) un conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” (Grau Creus, 2002: 34). En relación a esta conceptualización, al hablar de España y Ecuador se aplica la definición de política exterior provista por Colacrai de Trevisan y Lechini de Álvarez (1994), quienes la delimitan a un:

(...) conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de

un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos. Ella se materializa en un programa orientado tanto a la consecución de determinados fines o metas, como a la resolución de problemas a los que dicho Estado se enfrenta en sus relaciones bilaterales y multilaterales (p. 7).

1.2. Transnacionalización de la política migratoria, nuevo régimen de gestión migratoria y multilateralización

El aporte teórico de Pellerin (2003) que enlaza la “crisis migratoria” de la post Guerra Fría con la redefinición de la gestión de los asuntos migratorios, es el puntapié para ahondar en cómo se fueron conformando los lineamientos de políticas migratorias comunitarias en este contexto y que permanecen hasta hoy en día. Para explicar el impacto que esto tuvo en la agenda política sobre migraciones de la UE⁴, se tiene en cuenta lo que Russell (1993: 138, énfasis original) define como una *política de orden mundial*, es decir “(...) un conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a zanjar disputas, administrar programas, distribuir recursos y enfrentar problemas o amenazas que por su propia naturaleza no pueden ser resueltos o atacados en forma individual por ningún Estado (...)”. Esta herramienta teórica es útil para analizar la construcción de las migraciones como un “problema” que, por lo tanto, concierne a la comunidad internacional.

Implícita y progresivamente, las iniciativas sobre políticas migratorias se fueron asemejando a nivel global⁵. Este fenómeno es el que Sassen (1996, 2003b) llama “transnacionalización de facto de la política migratoria” y que Jordan y Düvell (2003) señalan como un “nuevo régimen de gestión migratoria”. Esto supone una mayor articulación de las agendas entre los espacios nacionales, regionales e internacionales (Domenech, 2007, 2008) y de las prácticas de Estados y organismos internacionales. Estas concepciones teóricas son centrales para mostrar la complejidad del *policy making* contemporáneo sobre migraciones y las relaciones que se establecen entre los distintos espacios políticos.

Otro concepto que ayuda a hilvanar teóricamente el escenario planteado es el de multilateralismo en la acepción brindada por Cox (1992) que lo entiende como una fuerza activa dentro de la estructura del orden mundial y como una fuerza activa en la configuración de ese orden. Por ende, el multilateralismo se interpreta en este trabajo con un sentido crítico, de poderes asimétricos, por medio del cual el logro del consenso

conlleva a la reproducción de la hegemonía. Se considera que en el tratamiento político de las migraciones, tanto los Estados, los organismos y los procesos de integración regional, actúan en la construcción de la *hegemonía* entendida como:

(...) una estructura social, una estructura económica y una estructura política (...) [que] se expresa en normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales, o sea, reglas que sostienen el modo de producción dominante (Cox, 1993: 62).

Al hablar de multilateralismo y hegemonía en el sistema internacional es necesario mencionar el poder. En línea con lo desarrollado, el poder se define aquí como la capacidad de una estructura internacionalmente reconocida para influir sobre otros actores políticos en el desarrollo de las preferencias y las definiciones sobre un tema, de tal forma que *reproduzcan* los intereses de esa estructura. Si bien esta definición guarda relación con lo que dice Nye (1991) acerca del “poder cooptivo”, se trata de un nuevo aporte que amplía el sentido del enunciado original, incorporando la posible aparición del conflicto de la mano de la replicación del ejercicio desigual de poder que se propone en esa *reproducción* mencionada.

2. Puntos de partida y notas metodológicas

En la disciplina de relaciones internacionales las migraciones son, por el momento, un campo incipiente. En la literatura académica acerca de los impactos de las políticas migratorias de la UE y de España fuera del ámbito europeo existe una mayor preocupación por el estudio de la región africana que por otras geografías. Se carece de trabajos que aborden la incidencia de las políticas migratorias de la UE en sus países miembros y cómo estas impactan, a su vez, en países latinoamericanos. Si bien las relaciones políticas entre UE-España y España-Ecuador fueron estudiadas por separado, no se analizaron vastamente las interrelaciones que pueden existir entre estos tres actores en conjunto. Más aún, no existen antecedentes que contemplen las relaciones internacionales, la política exterior, la política migratoria y la cooperación internacional en los vínculos de la UE, España y Ecuador.

La carencia de este tipo de abordaje en profundidad le otorga im-

portancia a este trabajo y pone en evidencia la necesidad de un nuevo marco de interpretación para analizar las políticas exteriores de los Estados que son miembros de un bloque de integración regional que, en su ejercicio político, podría trasponer lineamientos regionales hacia otros países fuera de este ámbito. Siguiendo ese relacionamiento, aquí se estudia un bloque de integración (la UE), un Estado socio de este esquema regional (España), y un tercer país (Ecuador).

La metodología empleada es de corte cualitativo, en correspondencia con el interrogante y el objetivo que guían esta investigación. Las unidades de análisis que se toman son la UE, el Estado español y el Estado ecuatoriano. En los estudios migratorios, el Estado encarna un referente un empírico particular (Sassen, 2012) desde el cual se puede estudiar los vínculos internacionales.

Utilizando la técnica de análisis documental se analizan como fuentes principales diversos documentos y discursos oficiales clave de los tres actores estudiados, con los que se construyó un corpus documental de base. La fuentes principales mediante las que se obtuvieron los datos de esta investigación fueron documentos, informes, normativas, planes, regulaciones y declaraciones públicas oficiales, entre otras. Se presta atención a cómo los documentos son producidos, circulados, leídos y usados con una amplia variedad de propósitos y, a partir de sus propias convenciones, construyen representaciones particulares (Atkinson y Coffey, 2004). En este sentido, los discursos y las declaraciones de funcionarias/os públicas/os constituyen materiales documentales que contienen supuestos cargados de concepciones socio-políticas. Como afirma Errejón Galván (2011: 3) “(...) ningún hecho social cobra por sí mismo, ni de forma automática, significado político sin haber sido problematizado, nombrado y orientado en uno u otro sentido por prácticas discursivas (...)”.

El camino recorrido para desarrollar este estudio transitó distintos espacios geográficos, gracias a los financiamientos obtenidos para realizar estancias académicas como investigadora-migrante en los países estudiados, España⁶ y Ecuador⁷, que han sido de suma importancia para situar e interpretar los contextos socioculturales en los cuales las políticas fueron elaboradas. Además, estas visitas a España y Ecuador permitieron acceder a gran parte de las fuentes primarias documentales de la UE, España y Ecuador, como ser: comunicados oficiales del Consejo Europeo, documentos de la Comisión Europea, Tratados establecidos en el marco de la UE, documentos oficiales de la presidencia de España y el

ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, legislación migratoria española, documentos oficiales de la presidencia de Ecuador y el ministerio de Relaciones Exteriores de ese Estado, intervenciones públicas de funcionarios españoles y ecuatorianos, declaraciones entre ambos países dentro del marco de reuniones bilaterales e instancias multilaterales, etc. Asimismo, para recabar la información necesaria fue de gran ayuda el material consultado en las bibliotecas y centros de documentación visitados en Argentina, Ecuador y España y los recursos digitales ofrecidos por la base de datos oficial de la Unión Europea, las páginas web de las distintas instituciones del Gobierno de España, así como también la información online provista por el Sistema de Información Sobre Migraciones Andinas (SIMA), dependiente del Departamento de Sociología y Estudios de Género de Flacso-Sede Ecuador.

Notas

1 Apoya que la teoría es construida por las circunstancias en las que se produce o por las características que produce (Morrow y Brown, 1994).

2 El pasaporte comenzó a ser usado plenamente después de la Primera Guerra Mundial pero sus orígenes fueron posteriores a la Revolución Francesa (1789), etapa en la que Inglaterra comenzó a limitar los movimientos provenientes de Francia por temor a que con ellos se trasladasen las ideas revolucionarias (Krasner, 1989).

3 Perfilada por la crisis del dólar (1971), la crisis del petróleo (1973), la crisis del Estado de Bienestar en los países del Norte, y el cambio en el esquema internacional de división del trabajo y de producción.

4 Las migraciones fueron parte activa de la agenda política comunitaria desde 1985. El tópico migratorio se engarzó con la agenda de la post Guerra Fría en el marco del lanzamiento de la UE como organismo internacional en 1993.

5 Los trabajos de Meyers (2002, 2004) rastrean que en los países industrializados por más de un siglo las políticas de control migratorio se han desarrollado con una similitud extraordinaria en cuanto a la coincidencia de su aplicación temporal y su contenido.

6 Distintas tareas de investigación se llevaron adelante con una beca de movilidad de posgrado del programa Erasmus-Mundus *Academic Mobility for Inclusive Development in Latin America* (Amidila), financiada por la Comisión Europea (UE), en el Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada, entre 2015 y 2016.

7 Fue posible gracias a una beca del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Red Macro), financiada por el Grupo Santander, en el Instituto Superior de Posgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador, en Quito, en 2009. Otro período de investigación se realizó como investigadora visitante en la Flacso-Sede Ecuador, en Quito durante el mes de marzo de 2015.

Parte II. Contexto histórico-institucional. La incorporación de las migraciones a la agenda política exterior de la UE, España y Ecuador

Capítulo 2. El establecimiento de la UE: delineando lo comunitario y extracomunitario

A medida que la UE se desarrolló institucionalmente fue posicionándose en distintas temáticas y ampliando su agenda de trabajo, complejizando la relación con sus Estados miembros y con los demás países. En los siguientes apartados se iniciará tipificando a la UE como actor internacional, luego se repasará la historia de su conformación institucional, y después el análisis se centrará en la inclusión de las migraciones internacionales como asunto en la agenda de trabajo e integración de la UE. En este último campo, la distinción entre el espacio comunitario y no comunitario delimitó un tratamiento diferenciado para los flujos poblacionales provenientes de países por fuera del bloque de integración regional. Estos movimientos migratorios se enfocaron como un asunto de seguridad. Esta visión inicial, como línea fundante, impregnó las directrices migratorias extracomunitarias de la UE que operan hasta la actualidad.

1. El desarrollo de la Unión Europea como actor

La UE como bloque de integración se puede definir en términos generales como una Organización Intergubernamental Regional (Armstrong, Lloyd, Redmond, 1996; Pearson y Rochester, 2003; Diehl, 2005; Mingst, 2008). Sin embargo, no se limita a ser una asociación establecida por medio de un acuerdo de tres o más Estados que persigue objetivos comunes y posee una estructura administrativa permanente (Pereira Castañares, 2003), sino que se erige como una estructura de autoridad transnacional (Krasner, 2001) que debe entenderse como una entidad supranacional en el sentido normativo y decisonal (Díez-Picazo, 2008). Krasner (2001: 8) es taxativo al afirmar que “no hay otra

Organización Intergubernamental, regional o universal, que sea en algún modo comparable con la UE, ninguna otra organización ha alterado fundamentalmente las estructuras de autoridad nacional de todos sus Estados miembros”.

1.1. El camino hacia la integración europea

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial se planteó la necesidad de reconstruir un continente devastado. En un contexto de reconfiguración del sistema internacional, el surgimiento de las iniciativas integracionistas en Europa se debió a dos cuestiones: por un lado, una crisis del Estado-Nación europea despertada por el temor de no poder asegurar la paz frente a un nuevo conflicto bélico, y por otro, la evaluación de que las economías nacionales no lograrían levantarse únicamente con políticas direccionadas hacia el interior de los Estados (Moreno Juste, 2003).

Estados Unidos financió esos objetivos con un préstamo de ayuda al desarrollo: el Programa de Reconstrucción Europeo, conocido como Plan Marshall (1946) que fue vehiculizado a través de la Organización para la Cooperación Económica de Europa (OECE), creada en 1948 para distribuir esos fondos. Esta inyección financiera no solo se orientaría a la reconstrucción material de los países de Europa Occidental, sino que serviría para trazar una frontera simbólica pero determinante con la Europa Oriental, por medio de la aplicación de una “doctrina de contención” ante el avance del comunismo, como la bautizaría el diplomático estadounidense George Kennan, en 1947, lo que sentaría las bases para el inicio de la Guerra Fría. Dentro de esta lógica, la construcción de la dicotomía Este-Oeste aglutinó las voluntades defensivas con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en 1949.

Se puede afirmar que el comienzo de la Guerra Fría ayudó en gran medida al desarrollo de la integración europea, alineando las perspectivas sobre la necesidad de una Europa unida, munida de recursos no solo económicos sino defensivos para que como actor cumpla un rol de freno a los anhelos expansionistas de la Unión Soviética. Como resume Moreno Juste (2003): “(...) Estados Unidos sería un firme partidario de la creación de instituciones supranacionales europeas porque en ellas veía un elemento coincidente con su estrategia defensiva y por ello adoptaría una actitud favorable hacia la integración europea desde 1947”, aunque

esto no determinó “(...) los instrumentos institucionales ni los contenidos básicos del proceso de construcción europea” (p. 484).

El contexto mundial y las apreciaciones, en líneas generales convergentes, de los líderes europeos hicieron surgir iniciativas como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) instaurada en 1951 por el Tratado de París¹ para compartir la producción de estos dos elementos propulsores de la reactivación industrial. Este instrumento luego posibilitó la firma del Tratado de Roma², en 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE) con vistas a un mercado común, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Estas Comunidades Europeas fueron el cimiento de la construcción comunitaria y estuvieron integradas por seis países fundadores: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

En 1960, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reemplazó a la OECE. Al año siguiente, se expresó la intención de formar una unión política entre los países comunitarios, cuyas gestiones dieron lugar a un plan en 1962 que, según Palomares Lerma (2004), se fundaba en el estricto respeto a cada Estado miembro, descartando de plano opciones más federalistas. Estos avances se daban en un escenario donde también existían conflictos internos, por ejemplo con los cortocircuitos provocados por algunos posicionamientos de Francia en el proceso de integración: por un lado, su oposición a una mayor supranacionalidad al pretender cambiar la modalidad de votación del Consejo, en 1966, dio paso a que las decisiones no se celebrasen por unanimidad sino por mayoría (Palomares Lerma, 2004) y, por otro lado, su manifiesta negación en 1963 y 1967 a que Reino Unido formase parte del mercado común europeo.

La ampliación de la comunidad comenzó en 1969 y se materializó finalmente en 1973 con el mentado ingreso de Reino Unido, junto con Dinamarca e Irlanda. Pero para esa fecha el contexto mundial había dado un giro radical desde los acuerdos de post guerra de Bretton Woods. La crisis del dólar en 1971 y del petróleo en 1973 coincidieron con esta ampliación y provocaron un grave escollo en el camino integracionista. Tanto por factores internos como externos, la situación de la comunidad se estancó (Moreno Juste, 2003).

Para afrontar la crisis en unidad comunitaria, en diciembre de 1974 los países miembros acordaron reunirse tres veces por año en “Consejo Europeo” para tratar asuntos comunitarios y de cooperación política

(Palomares Lerma, 2004). A partir de ese momento se consideró necesaria la profundización de los mecanismos de Cooperación Política Europea (CPE), entendida por Moreno Juste (2003: 492) “(...) como un procedimiento de coordinación intergubernamental de las políticas exteriores de los Estados miembros” que se aplicaba a cuestiones restringidas. A ello se añadió que la acentuación de la crisis mundial de finales de esa década resquebrajó la convergencia en el campo de las políticas económicas y fiscales.

El proceso de integración fue relanzado en 1981, cuando Alemania e Italia presentaron un proyecto de Acta Europea en el que se intentaba ahondar en variados temas de cooperación política y social, con énfasis en la seguridad y en la armonización de las legislaciones en ámbitos no contemplados en los tratados. Pese a que ese acta no fue adoptada, elementos de este texto se añadieron a la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 1983, que marcó un precedente para la elaboración del Acta Única Europea (AUE) de 1986 (Palomares Lerma, 2004).

Hacia mediados de la década de los 80 se producen sendos cambios en el proceso de integración regional europeo, siendo el AUE la mayor novedad. Este instrumento, firmado en 1986 y puesto en marcha en 1987, se pensó como una manera de reactivar la unión y fue la primera modificación profunda de los Tratados de Roma que sentaron las bases de la CEE. En esta etapa, se incorporaron nuevos miembros como Grecia (1981), España (1986) y Portugal (1986).

El AUE fijó como objetivos: conformar un mercado único³ que entraría en vigencia en 1993; reforzar el papel del Parlamento Europeo; y mejorar las instancias decisorias del Consejo sustituyendo el requisito de unanimidad en algunos apartados. Además se crearon nuevas competencias en las áreas de mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, política social, y cohesión económica y social. Es en este contexto que se promovieron las conversaciones sobre las migraciones entre los socios, como se detallará más adelante. Asimismo, la AUE inició un proceso de implementación de políticas neoliberales, a través de la aplicación de medidas de desregulación económica para los países signatarios, las cuales se reafirmaron con la firma del tratado de Maastricht (Fernández, 2007).

1.2. La instauración de la Unión Europea

Durante el Consejo Europeo de Maastricht en 1991 se sentó el acuerdo para conformar la UE como tal, aglutinando a las tres comunidades (CECA, CEE, Euratom), y un año después se firmó el Tratado de la Unión Europea (TUE)⁴. Allí se estableció la Unión Económica y Monetaria y se institucionalizó la cooperación política en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), puntualizando nueve áreas prioritarias.

Institucionalmente la UE quedó organizada en un Parlamento Europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia y un Tribunal de Cuentas. La arquitectura propuesta en el TUE se centraba en tres pilares: el primero, de corte supranacional, concitaba todo lo referente a las Comunidades Europeas⁵; el segundo nucleaba la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁶; y el tercero, se refería a la cooperación policial y judicial en materia penal⁷. Los dos últimos pilares aunaban procedimientos intergubernamentales. Como se detallará en el próximo apartado, es en el ámbito de cooperación policial y judicial y en el área del JAI que los temas sobre migraciones ingresan ligados a una óptica de seguridad en la agenda política de los socios.

En este marco, el TUE debe entenderse como la respuesta a desafíos externos derivados del nuevo esquema internacional de la post Guerra Fría, que en Europa se perfilaban con la PESC, y a los cambios internos resultantes de las múltiples implicancias sociales, políticas y económicas del mercado común (Moreno Juste, 2003). Una apuesta en este sentido fue la expansión de la UE, entre 1994 y 1995, hacia países del Este como Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría y República Checa, que se integraron como países asociados⁸. Mientras Suecia, Austria y Finlandia se incorporaron como miembros plenos del bloque comunitario.

En 1997, las competencias de la UE se modificaron y ampliaron con la firma del Tratado de Ámsterdam. Se promovió una “cooperación reforzada” para que los miembros hagan alianzas, con fines de progresar en aspectos puntuales con base a ritmos u objetivos compartidos. Se comunitarizó el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), que antes se definía como de simple cooperación, donde se encontraba la esfera relativa a los movimientos poblacionales. Las migraciones y el asilo se trasladaron al primer pilar de la UE, donde yacían los temas primordiales para el bloque. Como se verá más adelante, la puesta en común del tema migratorio luego dio origen al Plan de Acción de Viena de

1998, un documento central para comprender las concepciones fundamentales de la UE sobre las migraciones internacionales.

Posteriormente, con el Tratado de Niza en 2001, la UE se enfocó en las reformas institucionales ineludibles de cara a la ampliación efectiva del bloque hacia los países del Este europeo. Esto se dio casi en contemporáneo con la puesta en circulación del euro como moneda única regional en 2002 que representó un punto de inflexión en la historia del desarrollo institucional comunitario.

Finalmente, en 2003 se firmó del tratado de adhesión de diez países: Chipre, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Malta, Eslovaquia y Eslovenia, cuyas incorporaciones se efectivizan en 2004. Para ser considerados, estos países adheridos tuvieron que cumplir con múltiples requisitos, entre ellos implementar previamente las pautas de control migratorio delineadas por la UE (Lavenex, 2001). Eso implicó algunos límites, como el goce “(...) de un estatuto jurídico devaluado que afecta a algunos de sus derechos, comenzando por la libertad de circulación” (Pisarello, 2009: 65). Otro punto que aporta Cassen (2005) es que la inclusión de la mayoría de estos países en la UE coincide con su ingreso a la OTAN, cuestión que deja entrever la afinidad con la política de seguridad de Estados Unidos, mecánica que retrotrae la mirada a los inicios integracionistas europeos.

Como se aprecia, a la par de su crecimiento institucional la UE ha ido posicionándose como actor internacional, subsumiendo temáticas en su agenda de trabajo comunitaria, complejizando la relación con sus socios y con los países extracomunitarios. A continuación, se repasará cómo se desarrollaron estos aspectos en lo referente a las migraciones internacionales de países fuera del bloque de integración.

2. Las migraciones como asunto de interés en la UE.

Las compuertas políticas hacia los movimientos extracomunitarios

La UE ha incluido el movimiento de personas como uno de sus factores constituyentes. Desde un inicio, las necesidades de la integración regional dieron forma a las maneras de concebir las migraciones. En los albores, su importancia quedó reflejada en la constitución de la CEE, en cuyo tratado de 1957 se acordó “la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y ca-

pitales” (Tratado constitutivo de la CEE, 1957, Art. 3.C). Se hacía énfasis en la dimensión económica del inmigrante en un contexto de necesidad de contratación de trabajadores del sur de Europa —donde arreciaba el desempleo— en los países del norte que debían reconstruirse después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Además de la reducción de la migración a la esfera laboral, también es posible observar la acentuación que en sus comienzos la CEE hacía sobre la seguridad y las condiciones de regularidad de los inmigrantes: la “libre circulación” podía tener limitaciones de “orden público, seguridad y salud pública” y los trabajadores inmigrantes debían responder a “ofertas efectivas de trabajo” (Tratado constitutivo de la CEE, 1957, Art. 48).

La necesidad de mano de obra llevó incluso a que desde los países miembros se promoviera la contratación de inmigrantes de las entonces colonias europeas. Pero los procesos de descolonización iniciados en los años 60, sumados a la menor necesidad de trabajadores en una Europa recuperada económicamente, más el advenimiento de la crisis mundial del dólar en 1971 y la crisis del petróleo de 1973, ocasionaron un cambio en la forma de entender la inmigración regionalmente. Se produjo una reestructuración en la economía mundial que impactó en la división internacional del trabajo. El desarrollo de nuevas tecnologías de producción y comunicación promovió cambios en los procesos productivos y una deslocalización de las industrias, que hizo disminuir la demanda de mano de obra inmigrante en los países industrializados, al tiempo que se precarizaron las condiciones laborales (Gil Araujo, 2005b). Como consecuencia, los países del Norte de Europa suspendieron los convenios de contratación de trabajadores extranjeros, se cerró el ingreso de nuevos trabajadores inmigrantes internacionales, y se auspiciaron medidas políticas que incentivaban el retorno usando la ayuda y cooperación al desarrollo hacia los países de origen de la migración como medida preventiva de futuras llegadas. Todo este cúmulo de iniciativas develaba una lógica de pensamiento utilitarista sobre la migración, entendida como una estancia provisional justificada por su vínculo con el trabajo, que sigue operando hasta hoy en la UE.

Con el comienzo de esta etapa en la CEE, conocida como “de puertas cerradas” o “inmigración cero”, se inauguró una fase en la que se promovió el afianzamiento de la cooperación, por encima de la integración regional formal. En este contexto, a mediados de los años 70, se dio inicio a la cooperación intergubernamental regional del grupo

TREVI⁹ (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional) (Zapata-Barrero, 2001; Gil Araujo, 2005a; Agrela, 2007). En 1986, las competencias del grupo TREVI fueron ampliadas y se incorporó a la migración como un problema ligado a la seguridad. El nuevo subgrupo sobre inmigración, compuesto por funcionarios de Interior o Justicia, tenía como misión hacer posible la circulación interior concordando mecanismos de vigilancia para la migración proveniente del exterior. Sus ejes de trabajo eran la inmigración “irregular”, la política de visados, el asilo, el refuerzo de las fronteras exteriores y la cooperación policial. Este grupo fue el encargado de preparar el Convenio de Dublín¹⁰, firmado en 1990, y la Convención de Eurodac¹¹ en 1997, ambos relativos a la armonización de políticas de control hacia los solicitantes de asilo (Gil Araujo, 2005b), además del proyecto del Convenio sobre el traspaso de las fronteras exteriores a la Comunidad.

Otro antecedente previo, que también germinó en el ámbito intergubernamental, fue el primer proceso de consulta informal sobre movimientos poblacionales. Motivadas por el creciente número de solicitudes de asilo originadas en los países del Este europeo, se dio pie en 1984 a las llamadas “Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las políticas migratorias” (CIG)¹². Las CIG¹³, formalmente constituidas por el ACNUR en 1985, fueron una de las instancias que alentaron la instalación del control de los movimientos poblacionales en la esfera de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), en donde se puso de manifiesto la necesidad de establecer canales para una mayor cooperación sobre el tema del asilo, los controles de las fronteras externas, y políticas para mejorar la coordinación en este ámbito (Thouez y Channac, 2006).

El remarcado carácter “informal” de estas CIG, de acuerdo con Oelgemöller (2007), cumplía el propósito de “prevenir” que los países occidentales participantes fuesen vistos como un grupo que definía políticas vinculantes en un ámbito institucional no formal, por lo que se centraron solo en concertar medidas de anticipación que finalmente se transformaron en prácticas concretas de control que fomentaron lo que hoy se discute como “migración irregular”.

Siguiendo con los antecedentes que se dan en la década de los 80, en el ámbito comunitario, Bélgica, Alemania, Países Bajos, Francia y Luxemburgo firmaron en 1985 el Acuerdo de Schengen, con el objetivo de lograr la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores comunes. Esto beneficiaría la libre circulación de las personas nacionales de esos países, así como de mercancías y servicios.

Esta idea de un espacio sin fronteras interiores se replicó en 1986 en el texto del AUE, en el cual la circulación de nacionales europeos vistos como recursos económicos fue una pieza fundamental para lograr el objetivo de un mercado unificado. El AUE, a su vez, otorgaba un marco más formal a la cooperación que se venía llevando a cabo sobre los movimientos de personas. Hasta entonces, las medidas se decidían en un ámbito intergubernamental y su función se limitaba a elaborar convenios, resoluciones, conclusiones y recomendaciones (Agrela, 2007). Como observa Zapata-Barrero (2001: 161), la cooperación en materia migratoria se desarrollaba “con poca transparencia, incluso para las instituciones europeas”.

En 1988, por iniciativa del Consejo Europeo de Rodas se estableció el Grupo de Coordinación para la Libre Circulación de Personas, conocido como Grupo de Rodas, e integrado por representantes de los Estados. Su mandato apuntaba a garantizar los objetivos para la puesta en marcha del espacio europeo sin fronteras, intentando aunar posiciones comunes sobre temas migratorios. Los cambios históricos en el sistema internacional acrecentaron la atención que Europa venía dedicándole a los movimientos poblacionales “no autorizados”. El fin del comunismo y la desintegración de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas –así como posteriormente los ataques terroristas del 11/S– reforzaron la alianza inquebrantable entre la migración y la seguridad, que calaría hondo en las políticas, los discursos oficiales y en la arquitectura organizacional de la integración regional europea.

En 1990, por medio del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), los países miembros generaron nuevas estructuras operativas tendientes a garantizar la cooperación policial, como el Sistema de Información de Schengen (SIS). Entre las medidas del SIS se encontraba operar con la información de los extranjeros considerados “no admisibles”, en paralelo al manejo de datos sobre drogas, explosivos, entre otras cuestiones. En el CAAS se definía como “tercer Estado” y “extranjero”, respectivamente, a los países y a las personas no pertenecientes al espacio compartido de los miembros de las Comunidades Europeas y a ellos se dirigían fundamentalmente las políticas de control expresadas en ese instrumento. Estas iniciativas, que enlazaban libertad y seguridad, concebían los *problemas de seguridad interior* como provenientes del exterior (Gil Araujo, 2005b, énfasis original).

La firma del TUE en 1992 supuso la consagración del giro que iba

perfilándose hasta ese momento. Lo que Zapata-Barrero (2001: 161, énfasis original) llamó “dos motores” para cada dimensión del proceso de construcción de la UE, el motor del euro para la dimensión económica y el motor de la *ciudadanía europea* para la política. Ambas estaban emparentadas, pero esta última conllevó a que con la creación de la categoría “ciudadano comunitario” se remarcase que de ahí en más el término “inmigrante” se aplicaría a los extranjeros procedentes de países fuera de la UE, afianzando el uso de la nacionalidad para determinar “el grado en el cual el sujeto es objeto de control” (Gil Araujo, 2005b: 121).

En este sentido, la inclusión de los movimientos poblacionales en el tercer pilar comunitario hizo que lo que se encontraba “fuera” del marco institucional “entre” a formar parte de la estructura misma de la flamante UE (Zapata-Barrero, 2001: 162). Por consiguiente, se institucionalizó lo que hasta ese momento pertenecía al grupo TREVII. Bajo la órbita de Justicia y Asuntos del Interior, se consideraban como asuntos comunitarios: la política de asilo; las normas y las prácticas que atañen a las fronteras exteriores de la UE; la política de inmigración, específicamente la relativa a los nacionales de terceros países no pertenecientes al bloque; la lucha contra la irregularidad entendida en términos de inmigración, estancia, y trabajo regulares; la cooperación judicial y policial y el intercambio de información.

Además de los canales informales a través de los que se promovía la coordinación de políticas, ahora eran estos acuerdos los que sentaban las bases formales e institucionales supranacionales que alentaban la instrumentación de numerosas medidas tendientes a realzar la idea de seguridad del nuevo perímetro externo común. A partir de esta etapa, la inmigración “ilegal” o “irregular” pasó a ser el centro de atención primordial en los discursos oficiales y las políticas desplegadas por los países miembros, los cuales hicieron un uso superlativo de la idea de frontera.

Los lineamientos propuestos por la UE hacia inmigrantes no comunitarios –que inclusive operan hasta la actualidad– fueron mucho más explícitos políticamente hablando en la Cumbre de Edimburgo de fines de 1992. Esta reunión giró en torno a las “presiones migratorias”, evaluando que la “inmigración incontrolada” podía ser “desestabilizadora”, visibilizando así un claro alineamiento con el espíritu alarmista de la post Guerra Fría. Los resultados de este encuentro fueron centrales para el desarrollo de la visión y la política comunitaria hacia los movimientos poblacionales extracomunitarios. En Edimburgo, se manifestó el “con-

vencimiento” de que la paz, los derechos humanos, la creación de democracias y de “condiciones sociales adecuadas” eran fundamentales para reducir los movimientos migratorios. En estos lineamientos se alentaba una “liberalización del comercio” como “mejora” para las economías y el desarrollo de los países de emigración, así como también la promoción del uso de la “ayuda al desarrollo” para reducir las presiones migratorias. En este sentido, se apunta a que: “La coordinación de las acciones en materia de política exterior, coordinación económica y política de la inmigración y asilo por la Comunidad y sus Estados miembros también podría contribuir sustancialmente a tratar la cuestión de los movimientos migratorios” (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992, Punto IX).

Asimismo, en esta cumbre la UE observaba que los países habían “avanzado” en la adopción de recomendaciones de “expulsión”, así como de resolución de casos de solicitudes de asilo “infundadas”, remarcando que existía un “abuso del derecho de asilo” relacionado con la inmigración “irregular”, por lo que se alentaba a la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales con países de origen y tránsito “para asegurar que los inmigrantes ilegales puedan ser devueltos”. Es en este momento que se sancionó el Convenio de Dublin y se vislumbró la Convención Eurodac, como ya se refirió. A juicio de Gil Araujo (2003), con la armonización de las políticas de asilo se pretendía evitar que los solicitantes se trasladasen de un país comunitario a otro¹⁴ buscando mejores condiciones, dejando así que solo sea posible solicitar asilo en el primer Estado comunitario al que se llegue, lo que implicaba que la denegación del asilo en un Estado era extensiva a todo el territorio de la comunidad.

En esta línea, el Consejo de la UE en 1994 ya hablaba abiertamente de “limitaciones” para que los nacionales de terceros países trabajen en su territorio de manera legal, al fijarse en Maastrich que la admisión de trabajadores extracomunitarios debía ser “necesariamente restrictiva” (DOCE, 1996). Además, en ese documento, se abogaba por “la contribución de los trabajadores [inmigrantes] al desarrollo económico de sus respectivos países de acogida”, aunque se aclaraba que “todos” los países de la UE “por motivos económicos, *sociales* y, por lo tanto, *políticos* (...) han restringido la posibilidad de una inmigración legal duradera. Por consiguiente, sólo puede considerarse la admisión para trabajar temporalmente a título meramente excepcional”. Así se disponía que los Estados miembros “denegarán a los nacionales de terceros países la entrada en sus territorios con fines laborales” y solo los tendrán en cuenta

“cuando la oferta de empleo propuesta (...) no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho Estado miembro y que ya pertenezca al mercado regular de trabajo (...)”. Estos principios de armonización propuestos desde el Consejo debían incorporarse a la legislación nacional de los países hasta 1996. Sin embargo, en este instrumento, una de las puertas que el Consejo dejaba abierta a los Estados era la responsabilidad de los mismos en los criterios para permitir la reunificación familiar. Como consecuencia y siguiendo lo dispuesto en Maastricht, en 1995 los países europeos establecieron una lista común de 101 Estados cuyos nacionales necesitaban un visado para entrar en la UE, impulsando así esta armonización como cuestión prioritaria en los objetivos regionales (Finotelli y Sciortino, 2012).

En las políticas migratorias europeas el control extraterritorial ha sido una constante (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006) y esta tendencia fue consolidada oficialmente por el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y en vigencia desde 1999, que modificó el TUE. En el Tratado de Ámsterdam, que comunitarizó las migraciones internacionales, uno de los consensos fue la unificación de las normas de visados, estableciendo que se podrían tomar medidas provisionales de excepción ante la llegada “repentina” de inmigrantes de terceros países, que justifiquen el resguardo del orden público.

Para poner en común las posibilidades que habilitaba el Tratado de Ámsterdam, en 1998 se decidió presentar el Plan de Acción de Viena, durante la reunión del Consejo Europeo realizada en esa ciudad. Su agenda establecía una serie de reuniones para enfatizar la cooperación en las esferas de justicia, interior y seguridad no solo entre los países miembros sino también con los países candidatos a adherirse a la UE. Se instaba a que los instrumentos comunes sobre migración sean, a diferencia del pasado, vinculantes para “definir una verdadera política europea”. En ese sentido, se consideraba primordial establecer disposiciones comunes sobre la entrada, la estancia y el regreso de los inmigrantes; el potenciamiento de un sistema de visado uniforme; y la lucha contra la inmigración “clandestina”. Para hacer frente a esta última, unos meses antes se había acordado un Plan de Acción contra la inmigración ilegal, justificado por la percepción de la existencia de “oleadas” de inmigrantes provenientes de terceros países.

Estas tendencias se profundizaron en la reunión del Consejo Euro-

peo de Tampere en 1999. Como se manifestaba, se pretendía utilizar plenamente las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam, intención que ya estaba expresada en el Plan de Acción de Viena¹⁵. Esta reunión estaba encaminada a crear un espacio de “libertad, seguridad y justicia”, tal como rezaba su objetivo, para lo cual se veía “necesario” desarrollar una política común de la UE que contenga los siguientes lineamientos principales: la colaboración con los países de origen de la migración; un sistema europeo común de asilo; un “trato justo” hacia los nacionales de terceros países, supeditado a la residencia “legal” en el territorio comunitario; y la *gestión* de los flujos migratorios.

En este clima, la legalidad era un condicionante para el ejercicio de los derechos fundamentales. Partiendo de que en el seno de la UE se consideraba legítima la expulsión de los nacionales de terceros países en situación de estancia “ilegal”, el Parlamento Europeo (2000) expresaba que “los ciudadanos de terceros países pueden invocar los derechos fundamentales, siempre y cuando se den las condiciones necesarias” y se aclaraba que “los derechos fundamentales no gozan de una protección ilimitada, sino que deben adaptarse a la estructura y los objetivos de la Comunidad”.

Contribuyendo a esta misión restrictiva, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el presupuesto de la UE para las políticas de asilo, migración, y gestión de las fronteras exteriores se incrementó de alrededor de 30 millones de euros en 1998 a más de 51 millones de euros en 2002 (COM [2002] 703 final). Un aliciente poderoso para el reforzamiento del gasto en las políticas sobre la materia fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la consecuente emergencia del terrorismo internacional como una preocupación global. El hecho sirvió para perfilar el papel de la UE como actor en el sistema internacional y reforzó la preocupación comunitaria por endurecer sus fronteras perimetrales y, en consecuencia, renovó la importancia otorgada a la inmigración “clandestina” extracomunitaria. Con estas premisas presentes, en la sesión extraordinaria del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior y Protección Civil, realizada en septiembre de ese año, uno de los puntos salientes en la agenda de trabajo fue la seguridad fronteriza, incluyendo la recomendación de vigilar todo lo inherente a la expedición de documentos de identidad y residencia para extranjeros, exhortando a poseer un sistema de intercambio de información en ese campo.

A fines de 2001, durante el Consejo Europeo de Laeken se expresó

la necesidad de contar “cuanto antes” con una política migratoria y de asilo común, para lo cual se dispusieron una serie de lineamientos a seguir como: integrar la política migratoria en la política exterior de la UE, subrayando la urgencia de convenir acuerdos de readmisión¹⁶ basados en un Plan de Acción contra la inmigración “ilegal” y la trata de personas; establecer un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo¹⁷, inmigración y sobre los países de origen¹⁸; aplicar instrumentos para hacer efectivo el Convenio de Dublín¹⁹; poner en marcha normas comunes sobre procedimientos de asilo, acogida y reagrupación familiar, y programas para luchar contra la discriminación y el racismo.

Dando cumplimiento a las disposiciones del Consejo Europeo de Laeken, en febrero de 2002 se aprobó un “Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos” en el espacio del Consejo de Ministros de Justicia e Interior en Santiago de Compostela. Dos meses más tarde, la Comisión de la UE planteó numerosas medidas compiladas en un Libro Verde²⁰ para fijar los criterios sobre una política comunitaria de retorno²¹ para los “residentes ilegales”, con el fin de acordar pautas para hacer efectivas devoluciones de inmigrantes.

Siguiendo con estas tendencias, durante el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se le dio una notoria centralidad al tema migratorio, proponiendo medidas para luchar contra la inmigración ilegal, destacándose entre ellas: la propuesta de celebrar acuerdos de readmisión con los países de origen, aprovechando los elementos recientemente creados por el Libro Verde; dar rienda a una progresiva *gestión coordinada de fronteras exteriores* con fines de control de los flujos migratorios extracomunitarios; y la integración de la política migratoria en las relaciones de la UE con terceros países, instando a lograr la cooperación de estos últimos en el control de los movimientos poblacionales, vinculando así las políticas de cooperación al desarrollo con las políticas migratorias.

En 2003, la presidencia del Consejo Europeo de Salónica señaló a la migración como una “prioridad política”. En esa ocasión, se perfilaron los lineamientos para desplegar una política común sobre inmigración ilegal, repatriación y cooperación con países de origen y destino, prestando atención a tres cuestiones: visados; *gestión de las fronteras exteriores*; y repatriaciones de inmigrantes “ilegales”. Entre otras cosas, se detallaban procedimientos para poner en funcionamiento el Sistema de Información de Schengen II²² (SIS II), que incluiría indicadores biométricos que apuntasen al máximo nivel de seguridad en materia de documen-

tación. En otro orden, se solicitó una evaluación sobre la factibilidad de crear una estructura que gestione las fronteras exteriores y fundamentalmente se remarcó la asociación con terceros países de origen para que cooperasen en la “lucha” contra la inmigración “ilegal”, instando a los países miembros de la UE a celebrar acuerdos de readmisión. Al mismo tiempo, en Salónica se llamó a la “integración” de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE.

Como se detalló, la visión de las migraciones internacionales como un asunto de seguridad fue una constante en el desarrollo de la política migratoria de la UE. La securitización de la cuestión migratoria conllevó a la implementación de medidas de control sobre los movimientos poblacionales extracomunitarios, que fueron perfeccionándose hasta el punto de trasladar el control de las corrientes migratorias hacia los países de origen y tránsito, promoviendo así la transnacionalización de la agenda migratoria de la UE hacia otros actores internacionales.

Notas

1 Conformado bajo la firma de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Estuvo en vigor desde 1952 y expiró en 2002. Este tratado permitió dar base a una arquitectura institucional comunitaria creando una “alta autoridad”, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo (Palomares Lerma, 2004: 50).

2 Entró en vigor un año más tarde.

3 Para lograr este punto, el Libro Blanco, publicado por la Comisión en 1985, estipulaba que era necesario cumplir con 279 medidas legislativas.

4 El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht no fue lineal, siendo rechazado por Dinamarca, por ejemplo.

5 Como el mercado interior y las empresas; la unión económica y monetaria; el consumo; la cohesión económica; las políticas comunes de agricultura, pesca, comercio y transporte; la cultura; la investigación y tecnología; los asuntos sociales; la cooperación al desarrollo; la educación, formación y juventud; la sanidad pública; y el medio ambiente.

6 Conteniendo la política exterior común y la política de defensa (Unión Europea Occidental).

7 Abarcaba la policía, la lucha contra el fraude internacional, el derecho penal y lo referente a las políticas de asilo, inmigración, control de fronteras interiores y exteriores, circulación de personas y cooperación judicial.

8 Estos países pasaron a ser parte de la UE a partir de su adhesión plena en 2003. Sin embargo, en 2004 se les limitó el derecho a la movilidad. Es importante marcar que sus

políticas sobre drogas y sobre migraciones fueron monitoreadas antes de ser considerados candidatos a la ampliación.

9 Fuera del marco de la CEE, este grupo funcionó desde una estructura institucional paralela pero con un proceso de toma de decisiones por unanimidad. Estaba compuesto por los ministros de Interior de los países miembros y los responsables policiales, quienes trabajaban en subgrupos informales contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y en favor de la colaboración judicial y policial (Agrela, 2007).

10 En vigor a partir de 1997, este acuerdo comunitario determina qué Estado miembro debe atender la solicitud de asilo realizada por una persona en el territorio europeo.

11 Se implementó en 2002. Se trata de una base de datos que contiene las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y las motivaciones de su solicitud, con el fin de prevenir presentaciones en múltiples países miembros. También impone cláusulas de readmisión para los Estados miembros en el caso de que quien solicita asilo viaje hacia otro país comunitario sin los documentos en regla.

12 Estas fueron el antecedente de los Procesos Consultivos Regionales (PCR), espacios no vinculantes en los cuales se socializan políticas y prácticas sobre migraciones entre grupos de Estados con la participación de organismos internacionales y de algunos representantes de la sociedad civil organizada. En la actualidad, existen 16 PCR en el mundo.

13 Con sede en Ginebra, están integradas por Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Francia, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Grecia, España, Irlanda y Reino Unido. También participan como socios la Comisión Europea (UE), el ACNUR, y la OIM. Hasta 1992, su agenda se centraba en el asilo, con énfasis en la información y estadísticas sobre los países de origen. Luego, coincidentemente cuando la OIM se hizo cargo de los aspectos administrativos y financieros, el espectro temático se pobló de asuntos como el control de fronteras, el retorno, la readmisión, la trata y el tráfico de personas. Recién en 2001, las CIG incorporaron formalmente la temática migratoria vinculada a la seguridad y, posteriormente, su paleta de intereses se amplió hacia la migración laboral y familiar, la migración circular, la integración y la ciudadanía.

14 Allí opera la importancia de la inclusión de la noción de “terceros países seguros”, inserta en la Convención de Ginebra sobre refugiados y en diversos acuerdos internacionales de derechos humanos, a través de la cual se establece si los solicitantes de asilo pasaron antes por algún país en el que pudieron haberlo solicitado, ya que esto habilita a su devolución hacia otro Estado (Gil Araujo, 2001).

15 Se encontraba emparentado con los contenidos del “Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo”, presentado por la presidencia austríaca de la UE, en 1998.

16 Posicionados en la década de los 90, este tipo de acuerdos de expulsión de inmigrantes en situación irregular posee tres modalidades. Una multilateral, en la cual la UE firma la readmisión con países o regiones; una segunda bilateral, suscripta por los países miembros con otros Estados; y una tercera que combina las dos anteriores.

17 Es en este contexto que en 2002 se reactiva e implementa el Eurodac.

18 A comienzos de milenio, la UE comenzó a construir perfiles sobre los países de origen

en el ámbito de su estrategia de cooperación internacional, en los que incluía a la migración como componente transversal. Estos documentos, conocidos como “Country Strategy Papers”, sirvieron de insumo para definir a largo plazo los objetivos y ámbitos de cooperación del bloque con Estados o regiones consideradas prioritarias.

19 Que luego de Laeken sería modificado.

20 Es un documento de reflexión realizado por la Comisión sobre un tema político específico.

21 En el léxico de la UE, el “retorno” implica un eufemismo, ya que puede ser promovido (“voluntario”) o una expulsión coactiva (por la fuerza y sin consentimiento del migrante).

22 Se trata de una base de datos personales automatizada y compartida por los países miembros junto con Noruega, Islandia y Suiza. El SIS I se creó por el Acuerdo de Schengen (1985) y el respectivo Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (1990), entrando en funcionamiento en 1995. En 2001 comenzó a desarrollarse un SIS de segunda generación (SIS II), que finalmente se reglamentó en 2006 y se implementó recién en 2013.

Capítulo 3. El tratamiento político de la migración en España

Este capítulo repasa el desarrollo de los instrumentos normativos sobre extranjería y de la política sobre inmigración en España. Se recogen los principales debates políticos a nivel interno, en paralelo al crecimiento del fenómeno migratorio y al incremento de los organismos públicos dedicados a la temática. Luego, se hace hincapié en el despliegue de la migración internacional dentro de la agenda de política exterior del gobierno de Aznar y se resalta su alineación progresiva con el ámbito de integración europeo, buscando comprender la dimensión exterior desde la cual se aborda la cuestión migratoria.

1. Caracterización de la política española sobre migraciones internacionales

Hasta su inclusión en la por entonces CEE en 1986, España históricamente se había caracterizado por ser un país de emigración¹, por lo que las normativas y regulaciones en materia migratoria hasta ese momento se vinculaban mayormente a sus connacionales en el exterior. En esta etapa, la referencia hacia la inmigración que luego sería extracomunitaria giraba en torno a la idea de mantener relaciones de preferencia con algunas zonas en América (Latinoamérica), Europa (Portugal y Andorra), Asia (Filipinas) y África (Marruecos y Guinea Ecuatorial). Así, por ejemplo, durante la dictadura franquista por la Ley 118/1969 se declaraba la “igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina” que se encontrasen “legalmente empleados” en España. También se firmaron convenios de doble nacionalidad y de seguridad social, que implicaban la reciprocidad en el reconocimiento de derechos. Este aspecto era un asunto de suma importancia conside-

rando que se hacía extensivo a parte de los 3.500.000 españoles que emigraron a América Latina entre 1850 y 1950 (Gil Araujo, 2010b).

La aprobación de la primera² ley de Extranjería española en 1985, durante el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), fue uno de los requisitos para el ingreso de España a la CEE (Mitchell, 1994; Gil Araujo, 2006a; Agrela, 2007; Suárez Navaz, Macià Pareja y Moreno García, 2007). A partir de ese momento “el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo” (Gil Araujo, 2006a: 298). Como advierte López Sala (2007: 28), cuando se aprobó la Ley Orgánica 7/1985 la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de personas y la mayor parte procedía de países europeos, por lo que “la actuación del gobierno no fue fruto, por tanto, ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes”.

La LO 7/1985 reglamentada³ un año más tarde, reunía las disposiciones acerca de la entrada, trabajo, permanencia y establecimiento, salida y expulsión de la población inmigrante. Dentro del preámbulo de la norma se destacaba la preocupación “(...) por un tratamiento preferencial en favor de los *iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes* y de los originarios de la ciudad de *Gibraltar*, por darse en ellos los supuestos de *identidad o afinidad cultural* que les hacen *acreedores a esta consideración*” (LO 7/1985, preámbulo, énfasis añadido).

Los extranjeros estaban exceptuados por la ley para ejercer cargos públicos y votar, salvo en elecciones municipales cuando se aplicase el criterio de reciprocidad. Otras limitaciones apuntaban a que el “derecho de reunión” sin previa autorización de las autoridades, el derecho a la educación y a sindicalizarse se reservaba a quienes se encontrasen legalmente en territorio español (LO 7/1985, Art. 7, 9 y 10).

El establecimiento de la persona extranjera de forma administrativamente regular se asentaba en la obtención de dos condiciones: permiso de residencia y permiso de trabajo, las cuales eran indisociables. Esto se sumaba a que los permisos laborales podían limitarse a un determinado trabajo, sector, actividad o empresa. Sin embargo para la renovación de los permisos de trabajo se considerarían las circunstancias de la economía española, enumerándose la “existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga el solicitante”, la “insuficiencia o escasez de mano de obra española”, y el “régimen de reciprocidad” (LO 7/1985, Art. 18 a, b y c).

Esta ley despertó fuertes críticas en tanto produjo como consecuen-

cia “el paso a la irregularidad de una gran cantidad de extranjeros” (Mazkarian, 2004: 23). El entonces defensor del pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra cuatro artículos⁴ ante el Tribunal Constitucional, el cual resolvió en una sentencia de 1987 anular las limitaciones al ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y asociación de los extranjeros en España.

Las sanciones para los inmigrantes administrativamente irregulares eran variadas, llegando incluso a contemplar la expulsión del territorio español. Bastaba con poseer un permiso de residencia pero no de trabajo para que el texto de la ley denominase la estancia del extranjero como “ilegal”. También eran motivos de expulsión⁵ realizar actividades “contrarias al orden público” o “ejercer la mendicidad”. Para las condiciones de “ilegalidad” se crearon “centros de detención”⁶ de extranjeros que disponían un máximo de reclusión de 40 días, dejando asentado que la expulsión se llevaría a cabo a costas del inmigrante si este tuviera los medios económicos para costearla⁷. Una vez expulsado, el extranjero no podría ingresar al país por al menos tres años. Eso sí, la ley prohibía las expulsiones colectivas⁸.

La “ilegalidad” y la expulsión estaban en franca relación en el contenido de la norma. Al duro sistema de sanciones instaurado en el núcleo de la ley, a partir de 1988 se le sumó la preocupación estatal por la presencia de inmigrantes (De Lucas y Torres, 2002). A modo ilustrativo, un informe oficial de 1991 añadía datos sobre esta cuestión: el 20% de las personas arrestadas en esos años en España fueron migrantes, de los cuales un tercio fueron deportados bajo el fundamento de la ausencia de papeles (Commission of the European Communities, 1991).

España respondía a la demanda europea asumiéndose como un país de inmigración y endureciendo los controles en la frontera sur del Mediterráneo, entendiendo la cuestión migratoria en clave de securitización. De hecho, las políticas tendientes a establecer un espacio de integración europeo asentado en la “libertad, seguridad y justicia” –eje que se afianzó hacia fines de los años 90–, ya habían sido adelantadas por España durante la primera presidencia de la CEE, en 1989, en el marco de los resultados del Grupos de Rodas.

La inmigración comenzó a ser un tema cada vez más trascendental en la agenda política española. Prueba de ello fue la presentación en la Cámara de Diputados en junio de 1990 de una “interpelación urgente” dirigida al Gobierno por parte del grupo parlamentario Izquierda

Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC), en la que se consultaba sobre las medidas políticas de inmigración que se pensaba adoptar para promover la regularización de los inmigrantes extranjeros, poniendo en entredicho las prácticas de expulsión que se venían llevando adelante:

En el último período se ha visto agravada la situación de los inmigrantes extranjeros en España, a los que se les viene aplicando una política de *expulsiones*, en algunos casos con el carácter de *colectivas*, en contra de lo dispuesto en la vigente normativa española y del Pacto de Naciones Unidas sobre la materia.

Teniendo en cuenta que la *política de expulsiones* no resuelve el problema que objetivamente se plantea respecto de la inmigración *ilegal*, sobremanera cuando el estudio realizado por la Comunidad Europea, ISO-PLA, ofrece como datos (...) un total de 294.000 *ilegales en España* que representan el 62 por ciento de los procedentes de *países comunitarios*, (...) se hacen necesarias *soluciones* que no supongan la *expulsión* de estos inmigrantes y que vengan a *regularizar* su situación (Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 74, 1990, 7, énfasis añadido).

Esta interpelación generó la respuesta del Gobierno español a través de un informe titulado “La situación de los extranjeros en España: Líneas básicas de la política española de extranjería”, de diciembre de 1990, en base al cual se dio origen a una proposición no de ley⁹ que a excepción del Grupo parlamentario IU-IC, suscribió el resto de la Cámara de Diputados. Como ambicionaba su presentación oficial, esta iniciativa “(...) tiene relevancia y trascendencia en la medida en que *va a fijar* lo que son *las líneas de desarrollo de la política de extranjería en España*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, énfasis añadido).

Las directrices políticas de esta proposición no de ley se estructuraban en once puntos¹⁰ que se concentraban en cuatro apartados: inmigración legal, inmigración ilegal, asilo y la dimensión europea de la problemática migratoria. A modo de resumen, la manera de comprender la inmigración a inicios de los años 90 en España quedaba expuesta en la denominada “filosofía” –expresada así durante la presentación oficial– de esta proposición:

La conveniencia de diseñar y poner en marcha una política *coherente y global* de extranjería, una política que, teniendo presente el respeto de *nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social* y siendo al

mismo tiempo *respetuosa con nuestros lazos históricos y culturales*, garantice para el colectivo de residentes extranjeros, de acuerdo con los valores democráticos, una *completa integración* (...).

Se trata de desarrollar una *política activa de inmigración* de amplio respaldo que asiente la realidad de la más amplia *igualdad de derechos* de los extranjeros con los derechos de los ciudadanos españoles, permitiendo *acoger a los que podemos integrar*, sin crear ni abrir *falsas expectativas*, desarrollando una *política de solidaridad* con los instalados y con los que puedan venir. Dicha política deberá *canalizar los flujos de inmigración legal* y tendrá que tener en cuenta (...) las *necesidades de mano de obra* de la economía española y la *capacidad de absorción* de nuestra sociedad. Las medidas (...) van desde el *fortalecimiento de nuestras fronteras exteriores*, [a] la *utilización del visado como un instrumento de orientación de la política inmigratoria* (...) (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, 4886, énfasis añadido).

La “política de solidaridad” expresada en este extracto no es otra cosa que una idea primigenia de lo que luego se englobaría como políticas de *gestión migratoria*, orientadas a la canalización selectiva de los flujos de inmigrantes. Esta selección estaría basada en el “aporte” de los migrantes al país de destino y abierta para quienes se puedan “integrar” económica, social y culturalmente. En esta dirección, se inició la imposición de visados para Marruecos, Argelia, Túnez y Perú, de cara a la adhesión de España al Acuerdo de Schengen en 1991.

La política de alineación con la Europa comunitaria continuó explícitamente expuesta en la presentación de la proposición no de ley, al mencionar que:

Todo este conjunto de propuestas, (...) que hoy sometemos a la consideración de la Cámara, deben de analizarse con *nuestros socios* en el *marco comunitario* y buscar el *máximo nivel de coincidencia, desarrollo de políticas y actuaciones comunes* junto con el resto de Estados miembros (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, 4887, énfasis añadido).

Apelando al plano supranacional europeo y señalando las causas estructurales del origen de los movimientos poblacionales, el ministro del Interior de ese entonces, José Luis Corcuera Cuesta, manifestó en el recinto: “(...) este *problema* tiene una *dimensión internacional*, no existen soluciones milagrosas, y *menos en el marco de un solo país* (Diario de Se-

siones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, 4895, énfasis añadido); “No debemos olvidar (...) que la raíz de las *migraciones masivas* reside en la situación de *subdesarrollo* con crecimientos demográficos *explosivos*. *España debe potenciar la asistencia al desarrollo de los países origen de la emigración (...)*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, 4895, énfasis añadido).

Además, el funcionario condensaba la política migratoria deseada estatalmente:

La resolución que han aprobado hoy debo resumirla en torno a dos conceptos claves: *rigor y apertura*. *Apertura* para facilitar la inmigración en la medida que sea *necesaria y asimilable*; y *rigor*, pues el número de extranjeros que España puede acoger es *limitado*. *La sociedad española sólo puede acoger a aquellos que puede integrar dignamente* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, 4894, énfasis añadido).

Con estos cambios por delante y a tono con el papel regional asumido por España desde su inclusión en el bloque europeo, la arquitectura institucional del Estado se renovó para dar lugar a su nuevo rol como país de inmigración: en 1991 se creó la Dirección General de Migraciones¹¹, se abrieron las Oficinas de Extranjeros y, un año más tarde, se formó la Comisión Interministerial¹² de Extranjería como ente de coordinación de los departamentos de inmigración en los diferentes ministerios.

La “política activa de inmigración” afianzó una visión externa, supranacional y comunitaria. Desarrollada y fundamentada por el director General de Migraciones, Raimundo Aragón Bombín, esta exponía que:

(...) la configuración de una política de inmigración no consiste sólo en adoptar unas u otras medidas, sino tener una actitud ‘activa’, capaz de *prever* los acontecimientos, *encauzarlos* y *evitar* el desencadenamiento de *conflictos*, una ‘política activa de inmigración’ que debiera centrarse en los objetivos siguientes:

1º Actuar sobre la *presión migratoria*: es decir, *incluir las migraciones en la política exterior de cada país y de la propia Comunidad Europea*. A largo plazo, los medios más *eficaces* de acción parecen ser los *programas de cooperación de la Comunidad y los Estados miembros*.

2º *Dominar* las corrientes migratorias: en el sentido de *garantizar el control de los canales de inmigración* existentes, teniendo en cuenta el hecho de que, en la actualidad, predomina claramente un *enfoque res-*

trictivo: lucha contra la *inmigración ilegal*, enfoque común del derecho de *asilo*, aproximación de los criterios de *reunificación familiar* y establecimiento de un *código común para los contratos temporales*.

(...)

3º Profundizar las *políticas de integración* de los inmigrantes *legalmente* instalados: *perfilando un modelo específico de integración*; que no intente conseguir la mera *asimilación*; y considere la distinta situación de los inmigrantes recién llegados y aquellos que están instalados desde antiguo (Aragón Bombín, 1992, s/p, énfasis añadido).

En el punto inicial esgrimido por Aragón Bombín se da una concatenación con lo expresado en la Cumbre de Edimburgo de 1992 acerca de la inclusión de la migración en la política exterior, la “presión migratoria” como factor de desestabilización y la necesidad de reducirla utilizando la ayuda al desarrollo. Las complejidades de este primer punto se irían puliendo en fuertes sinergias con la Europa comunitaria que actúan hasta la actualidad.

Acerca del segundo punto, como vía para lograr la regularidad de los extranjeros, España alternó los procesos de regularización con las políticas de cupos y contingente de mano de obra. Se produjeron regularizaciones en los años 1986, 1991, 1996, 2000 y 2001. Durante los dos períodos de gobierno del Partido Popular (PP) se regularizaron por esta vía a 453.928 inmigrantes en España sobre un total de 623.995 solicitudes, cifra que solo fue superada a nivel de la UE por Italia (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009). Mientras tanto, en la década de los 90 la política de contingentes de trabajadores extranjeros funcionó como canal de regularización. Se aprobaron casi anualmente¹³ en: 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2002, 2003 y 2004.

Como decanta el último punto declarado por Aragón Bombín, la preocupación por la integración de los inmigrantes en España apareció tempranamente entre los ítems salientes de la construcción de una agenda política sobre extranjería. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 legitimó la intromisión de las ONG “(...) como agentes necesarios y coparticipes, en la integración de inmigrantes”, institucionalizándose su accionar con la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, siguiendo la línea de la UE en lo que se refiere a la promoción de un “modelo mixto” de Estado de bienestar, en donde la gestión de las políticas sociales son transferidas al sector privado a menor costo y que en el caso español contaron con la

colaboración de los gobiernos autonómicos o municipales (Pedone y Gil Araujo, 2008: 5-6).

El foco sobre el control migratorio siguió siendo una cuestión relevante en la materia migratoria. Un hito en este sentido fue la tipificación como delito de la promoción o favorecimiento de la “inmigración clandestina” *de trabajadores* a España (Art. 313.1, énfasis añadido) en la modificación de Código Penal por la Ley Orgánica 10/1995.

La última medida de peso, meses antes del inicio del gobierno del PP, fue la aprobación en febrero de 1996 de la reforma del reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, acordada por la Comisión Interministerial de Extranjería, en la que participaron organizaciones sindicales y ONG. Sus incorporaciones más resonantes eran: la ampliación de los derechos y libertades de los extranjeros (sobre todo los de reunión, asociación, sindicalización y huelga); el establecimiento de un nuevo sistema de visados que reforzó el control en los países de origen; un mayor control en el ingreso de extranjeros y en los permisos de residencia¹⁴; una nueva regulación de los permisos de trabajo, estableciendo un contingente de mano de obra extranjera; la creación de un documento unificado para todos los residentes extranjeros; especificaciones sobre el carácter no penitenciario de los CIES; la referencia a procedimientos sobre los menores no acompañados; y el emplazamiento de un Registro Central de Extranjeros dependiente de la Policía.

Tanto en la primera gestión de José María Aznar (1996-2000) como jefe de gobierno, como en su segundo mandato (2000-2004), las migraciones internacionales serían uno de los asuntos políticos de mayor preocupación a nivel interno y externo, con un sobredimensionamiento del rol de la “irregularidad” de los inmigrantes, lo que llevaría a empaquetar al fenómeno con la seguridad y la vigilancia.

El primer gobierno de Aznar hizo cambios institucionales importantes que impactaron en el manejo de las migraciones. Al día siguiente de su asunción, se reorganizó un área clave para tratar las migraciones: se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁵. A finales de 1997, también el Instituto Nacional de Servicios Sociales se transformó en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO)¹⁶. Con el mismo decreto además se sustituyó la Dirección General de Trabajo y Migraciones por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que se encargaría de los emigrantes españoles y de todo lo concerniente a la esfera laboral de los inmigrantes¹⁷. En el segundo mandato

aznarista, dentro de la órbita del Ministerio del Interior en el año 2000 se crearon dos organismos dedicados a abordar la temática migratoria. Se instituyó la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración¹⁸ y, seguidamente, la Dirección General de Extranjería e Inmigración¹⁹. Adscriptos al mismo ministerio, en 2001 se constituyeron el Consejo Superior de Política de Inmigración, como un órgano de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado²⁰, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales que tuviesen incidencia en la política de integración de los inmigrantes; y el Observatorio Permanente de la Inmigración para sistematizar la información generada sobre la temática (Real Decreto 345/2001).

Dos años después de comenzado el primer periodo de gobierno de Aznar, el tema migratorio comenzó un derrotero legislativo. En 1998, en el Congreso de Diputados español se presentaron tres propuestas²¹ para substituir la legislación de extranjería que databa de 1985. Recién a fines de 1999 pudo consensuarse a nivel parlamentario²² una proposición de ley que se aprobó sin el visto bueno del PP. Ese partido retiró su apoyo inicial²³ aduciendo que la propuesta provocaría una “llegada masiva de inmigrantes” causando un “efecto llamada” para la inmigración irregular, por lo que prometió reformarla en una próxima legislación si resultasen reelectos en el poder (Bravo López, 2004).

Con el consenso de distintos grupos parlamentarios, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y ONG, a inicios del nuevo milenio se aprobó la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta norma produjo cambios profundos, acercando en igualdad los derechos de los residentes legales y de los nacionales, introduciendo una cláusula general que sancionaba todo tipo de discriminación, y reconociendo a los inmigrantes en situación irregular el acceso a la educación y a las prestaciones sanitarias a través del recurso de empadronamiento en los municipios (Aja, 2006).

Un segundo mandato (2000-2004) en ciernes y un contundente respaldo electoral²⁴ que le otorgó una mayoría absoluta al PP en el Congreso, sirvieron de trampolín para que el nuevo gobierno de Aznar, tras solo 11 meses de vigencia de la LO 4/2000, modificara la normativa de extranjería, dando como resultado la Ley Orgánica 8/2000.

Estos cambios se dieron en un clima social particular. Entre una y otra ley se produjeron brotes²⁵ violentos de xenofobia en la localidad de El Ejido (Almería) que fueron capitalizados por el PP como una señal

de alarma sobre las libertades que podían brindársele a la población inmigrante extracomunitaria, achacando a la irregularidad la fuente de los ataques reaccionarios de la población local en contra de los inmigrantes. En ese contexto, para mediados del año 2000, unos 300 inmigrantes en situación administrativa irregular se encerraron en una iglesia de Almería, protestando por las dificultades para acceder al proceso de regularización, siendo esto el corolario de otras protestas, encierros y movilizaciones, organizadas tras el silencio administrativo que siguió a las agresiones ocurridas en El Ejido (Suárez Navaz, Macià Pareja, y Moreno García, 2007).

Como se detallará más adelante, la cuestión se agravó en enero de 2001 en la misma zona agrícola del sur del país, apenas entrada en vigencia la LO 8/2000. Las condiciones de precariedad se hicieron sentir el 3 de enero de 2001 cuando 12 ecuatorianos en situación administrativa irregular murieron en un accidente vial en Lorca (Murcia), mientras se dirigían a trabajar en el campo. Esto despertó la atención de los medios de comunicación, la población y el gobierno acerca de la situación de los migrantes extracomunitarios en España.

Apuntando a la contención, direccionamiento y utilitarismo de la inmigración, en abril de 2001, se aprobó el programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Greco)²⁶. Este programa representaba la primera iniciativa gubernamental para afrontar la extranjería desde distintas vertientes, considerando la trascendencia del fenómeno para el futuro de España, sin perder de vista la pertenencia al espacio común de la UE (BOE N° 101, 2001). El programa Greco englobaba cuatro líneas básicas:

(1) diseño *global y coordinado* de la inmigración como fenómeno *des-seable* para España *en el marco de la Unión Europea*; (2) Integración de los *residentes extranjeros y sus familias* que *contribuyen* activamente *al crecimiento* de España; (3) *Regulación* de los flujos migratorios *para garantizar la convivencia* en la sociedad española; (4) Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados (BOE N° 101, 2001, 15326-15327, énfasis añadido).

Sin embargo, la entrada en vigor de la LO 8/2000 supuso en parte una vuelta a las nociones de 1985, donde los derechos de reunión, manifestación, asociación y huelga quedaron reservados para los inmigrantes regulares (Mazkiaran, 2004). Respecto de la LO 4/2000, la nueva

norma limitaba el derecho a la reagrupación familiar; incorporaba modificaciones restrictivas para los visados, el permiso de residencia permanente, las vías de regularización individual de los extranjeros en situación irregular; y además instauraba que la falta de permiso de residencia podía acarrear la expulsión (Aja, 2006).

Entre los argumentos que esgrimían en la LO 8/2000, se insistía en que se debía estar en línea con lo establecido en el ámbito de la UE, especialmente con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, que llamó en 1999 a proporcionar un “*trato justo* a los nacionales de *terceros países* que residen *legalmente* en el territorio de sus Estados miembros”, añadiendo que “una política de *integración* debe encaminarse a conceder *a estos residentes* derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión (...)” (LO 8/2000, Exposición de motivos, énfasis añadido).

Estos considerandos impactaron en el articulado sobre las posibilidades de reunificación familiar que había surgido como novedad de la LO 4/2000, en la cual se incluían condiciones más flexibles de residencia en España. En la LO 8/2000 se enfocaron hacia “establecer un régimen de *situaciones y autorizaciones* que *incentiven* a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país *dentro del marco de la regularidad*, frente a la entrada y estancia *irregular*” (LO 8/2000, Exposición de motivos I y IV, énfasis añadido). Además se aclaraba que la nueva normativa debía ser acorde con la política de visados propuesta por la UE, dirigida especialmente a los trabajadores temporales (LO 8/2000, Exposición de motivos V).

En la LO 8/2000 también se introdujeron “medidas relativas a la *lucha contra la inmigración ilegal* y la *mejora* de los mecanismos para *evitar* la inmigración *ilegal*”, endureciendo las sanciones para transportistas que no verifiquen que los extranjeros cumplan con las condiciones de ingreso al territorio español, además de profundizar la lucha contra el tráfico de personas (LO 8/2000, Exposición de motivos VI, énfasis añadido). También se enfatizaba que la integración era uno de los principales objetivos de la ley (LO 8/2000, Exposición de motivos VII, énfasis añadido), por supuesto, refiriéndose a los inmigrantes administrativamente regulares.

La cantidad de inmigrantes y la regularidad administrativa de los mismos fueron remarcadas insistentemente como tema a lo largo de los dos períodos de gobierno aznaristas. Esto también quedó plasmado en el nuevo reglamento de extranjería, que dejaba atrás el que databa de 1996, en el cual:

(...) se ha dado un nuevo vigor a la *regulación de los controles fronterizos* de personas, (...) una mejor *coordinación* de las autoridades implicadas en la concesión de visados (...), han sido *simplificados* los procedimientos administrativos de concesión de los diferentes permisos de residencia y de trabajo, se ha *racionalizado* la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de extranjería y, en definitiva, se ha perseguido una mejor coordinación de los órganos de la Administración General del Estado, destacando a este respecto una nueva reglamentación de las Oficinas de Extranjeros, con el objetivo de *garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa* (...) (Real Decreto 864/2001, preámbulo, énfasis añadido).

Las migraciones internacionales también fueron consideradas en el marco de la Ley Orgánica 11/2003 acerca de seguridad ciudadana, violencia doméstica, e integración social de extranjeros. Así, impregnando el tema de una visión de seguridad nacional vinculado a la delincuencia y al delito, esta normativa establecía en un apartado específico modificaciones en el Código Penal y Civil dirigidas a extranjeros. Por ejemplo, abogaba por la expulsión de “no residentes legalmente” que cometan delitos con penas inferiores a seis años, en sustitución del cumplimiento del encarcelamiento en suelo español. También serían expulsados quienes cumplieren tres cuartos de una pena mayor a seis años. La motivación de estos cambios dentro de un marco mencionado como de “integración” quedaba expresado así: “(...) se trata de *evitar* que la pena y su cumplimiento se conviertan en *formas de permanencia* en España (...)” (LO 11/2003, Exposición de motivos IV, énfasis añadido).

Es evidente que los “integrables” eran solo aquellos que hubiesen ingresado y/o permanecido con los papeles en regla a España. A este aspecto apunta la “mejora” propiciada por la LO 11/2003 sobre la coordinación entre los departamentos del Estado para expulsar a extranjeros en el caso de que sobre ellos pesen a la vez dos solicitudes de expulsión, una administrativa y otra penal.

La LO 11/2003 además avanzaba hacia temas civiles, tipificando como delito la ablación y garantizando las condiciones para las mujeres que deseen separarse y/o divorciarse, considerando este un “problema” para “(...) *ciertas* mujeres extranjeras, fundamentalmente de *origen* musulmán (...)”, aplicándose la ley cuando “(...) uno de los *cónyuges* sea español o *residente* en España (...)” (LO 11/2003, Exposición de motivos IV, énfasis añadido), dejando fuera con esta perspectiva a un gran

grupo de mujeres que no cuentan con estos status habilitantes, sin mencionar el claro tinte xenófobo y clasificatorio vertido en la misma. Todas las novedades que trajo la LO 11/2003 remitían al control social sobre las migraciones como el parámetro en que el Estado español entendía la integración.

En 2003, una vez más se reformó el panorama de la legislación migratoria. Las severas críticas que mereció la LO 8/2000, fueron el detonante para la sanción de la Ley Orgánica 14/2003. El texto de esta última se escudaba en que el número de residentes en España y el “(...) cambio en las formas en las que se produce el hecho migratorio (...)” fundamentaban la necesidad de incorporar los “avances” hechos en el ámbito de la UE y agregar las consideraciones técnicas hechas por el Tribunal Supremo (LO 14/2003, Exposición de motivos I). Así las causas internas y externas pesaban en la valoración de la normativa. La reforma perseguía los objetivos de simplificar los trámites administrativos y el régimen jurídico de extranjería para “(...) favorecer la inmigración legal y la integración de los extranjeros (...)”; por otro lado se pretendía reforzar las sanciones previstas en ley migratoria para luchar contra la inmigración “ilegal” y el tráfico de personas, por lo que se aclaraba que:

(...) se refuerzan los procedimientos de devolución de extranjeros que acceden ilegalmente a nuestro país, y se extienden las conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan, o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España, o su permanencia en nuestro país (LO 14/2003, Exposición de motivos II).

Otro de los objetivos era incorporar las disposiciones de la UE, especialmente las relativas a las tasas de visados, las sanciones a transportistas y el reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión “(...) para impedir que aquellos extranjeros sobre los que hayan recaído éstas en cualquier Estado de la Unión, puedan intentar evitarlas trasladándose a otro Estado” (LO 14/2003, Exposición de motivos II).

Los cambios en las lógicas del Estado español sobre la regulación de las migraciones, o más bien las continuidades con el tratamiento migratorio expuesto en la UE, no solo se hicieron explícitas en estas últimas leyes sino en la mutación de lo que se definía como “extranjero”. En su definición progresivamente se incorporó la dimensión de la UE: “Se consideran *extranjeros* (...) a los que *carezcan de la nacionalidad espa-*

ñola” (LO 7/1985; LO 4/2000; LO 8/2000; LO14/2003; Art. 1, énfasis añadido), en sintonía con la definición de la UE “será *ciudadano de la Unión* toda persona que *ostente la nacionalidad de un Estado miembro*” (Tratado de la Unión Europea, 1992, Art. 8).

Como se devana de los discursos y dispositivos políticos aplicados por el Estado español frente a las migraciones internacionales, se decanta que mucho antes del período estudiado se asentaron las bases políticas sobre las que se encararía la cuestión migratoria: sobredimensionamiento del estatus de “regularidad” de migrantes, énfasis en la figura de inmigrantes como trabajadores temporales, e integración de los inmigrantes “regulares” y “asimilables”. A estas categorías se les imprimió una visión cada vez más securitizadora y restrictiva en términos de derechos a medida que avanzaba el proceso de integración europea al que España, basándonos en la proposición no de ley de 1991, no solo se alineó sino que hizo sus aportes a la agenda sobre la cuestión. Esto fue enfatizado en la gestión de Aznar que pretendió explícitamente poner en un lugar de notoriedad a España dentro del tablero de las relaciones internacionales.

2. La inmigración extracomunitaria en la agenda de política exterior del gobierno de Aznar. Solapamientos y aportes en el ámbito comunitario

Desde el retorno a la democracia en la década de los 70, la política exterior del Estado español se vinculó progresivamente al ámbito de integración europea. Primero solicitando su inclusión temprana a la CEE, en 1977, hasta el momento bisagra de llegar a formar parte del esquema de integración, en 1986²⁷. Para ello, España primero tuvo que cambiar organizativamente, o más bien impulsar cambios paralelos en las dimensiones interior y exterior al mismo tiempo²⁸.

Para varios autores, el ingreso de España al espacio comunitario supuso la “europeización” de la política exterior española (Grasa Hernández, 2001; Torreblanca, 2001; Fazio Vengo, 2002) y también el inicio de un proceso de “europeización” de su política migratoria (Duro Mansilla, 2007; Fauser, 2007). Como apunta Sanahuja (2006: 12), desde su inclusión en la UE, “(...) España comenzó a dar una clara dimensión europea a su política hacia América Latina y el Mediterráneo, promoviendo el estrechamiento de relaciones entre la UE y ambas áreas”, subrayando que “se pasa de una política ‘hacia’ Europa, a una política ‘en’ y ‘desde’ Europa”.

Con la asunción del primer gobierno del PP, el 3 de mayo de 1996, la política exterior española mantuvo el “consenso” interno²⁹ (Sanahuja, 2006; García-Calvo, 2010) y reforzó el nuevo papel de España dentro de Europa y en las relaciones internacionales con los países del Mediterráneo y de América Latina. España desplegó una estrategia exterior a través del impulso de la cooperación internacional para el desarrollo³⁰, donde posteriormente se incluirían las migraciones.

A medida que la inmigración era considerada un asunto de interés interno del ámbito europeo y del Estado español, su importancia se fue trasladando hacia las relaciones bilaterales con los países de origen de los inmigrantes. La lucha contra la inmigración “ilegal” y la incorporación de cláusulas de control a través de diversos acuerdos formales con los países de origen de la inmigración, fueron los tópicos principales que se incluyeron en la agenda de política exterior española sobre movimientos poblacionales con las regiones del Mediterráneo, África, Europa del Este, América Latina y Asia-Pacífico.

Un paso en esta dirección fue la multiplicación de Acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares³¹ firmados por España con Rumanía (1996), Bulgaria (1996), Lituania (1998), Eslovaquia (1999), Letonia (1999), Estonia (1999), Italia (1999), Nigeria (2001), Polonia (2002), Argelia (2002), Suiza (2002), nuevamente con Francia (2002), Guinea Bissau (2003) y Mauritania (2003).

Si bien la concepción de la migración como un tema de seguridad estaba presente en las políticas y discursos de la primera legislatura aznarista, con la reelección del PP en 2000 la interpretación de las migraciones como un tema de “alta política” se profundizó. Una prueba de ello fue la búsqueda de coordinación entre los mandos militares españoles y marroquíes, en abril de 2000, para interceptar barcas con inmigrantes. Otro ejemplo fue el Acuerdo de cooperación entre España y Polonia para luchar contra la delincuencia organizada, en febrero de 2001, en cuyas cláusulas se incluía al tráfico ilícito de inmigrantes en la misma línea que el terrorismo y el blanqueo de capitales. A la par se inscribía un convenio similar con China, de marzo de 2001, en el que se consideraba a la inmigración ilegal en la lista de peligros internacionales, junto con el tráfico de armas y de estupefacientes.

Al mismo tiempo, durante la segunda gestión del PP se mencionaba a los inmigrantes como necesarios para el desarrollo económico de España. Como trabajadoras/es, tras demostrar un sinfín de requisitos, era

necesario que se “regularizasen” administrativamente y comenzaran a aportar a la seguridad social. Las acciones exteriores en este sentido se reflejaron, por ejemplo, en los convenios de seguridad social firmados por España con Filipinas (2002), Perú (2003) y República Dominicana (2004), entre otros.

A la identificación del migrante como trabajador, se le agregaría una tercera característica: la temporalidad. Por eso, siguiendo la línea restrictiva y selectiva sobre las migraciones extracomunitarias, en 2001 se negociaron y firmaron convenios de regulación y ordenación de flujos migratorios específicamente con los países que aportaban, de acuerdo con el Ministerio del Interior (2002b), el 90% de los inmigrantes que ingresaban a España en ese tiempo como Colombia, Ecuador y República Dominicana; además de un convenio de mano de obra con Marruecos. Luego en 2002 se suscribió un nuevo convenio de la misma índole con Rumania y, un año más tarde, con Bulgaria.

Esta concepción dual de los inmigrantes no comunitarios como amenaza y como aporte económico estuvo presente durante toda la gestión aznarista. Con los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la rigidez en la política migratoria recibió un empuje contundente, tornando el control de los movimientos internacionales de personas en un objetivo más dentro de la nueva agenda de seguridad global. Esto se añadió a los bríos que tomaba la segunda etapa de gobierno de Aznar, en la que la alineación atlantista con Estados Unidos y con Reino Unido³² reflejaban la ambición de colocar a España en un lugar destacado en las relaciones internacionales³³, sacrificando incluso los apoyos a nivel interno. Como lo reflejara la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio:

Se puede decir que hasta los años setenta jugamos sólo en las categorías regionales de la liga; a partir de la transición pasamos a incorporarnos a la segunda división, escalando puestos hasta colocarnos firmemente entre los candidatos al ascenso; hoy estamos sin duda jugando en la primera división de las relaciones internacionales. Esta afirmación puede sonar pretenciosa teniendo en cuenta la tradicional modestia de nuestras aspiraciones internacionales; pero responde a una realidad que en el exterior es percibida con mucha más claridad que dentro de España (Intervención de Palacio, 2003, Foro Nueva Economía, Madrid).

Con esta mira, siguiendo lo dispuesto por el Consejo Europeo de Tampere (1999) y el Consejo Europeo de Laeken (2001), al asumir la presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2002, España priorizó en su agenda el reforzamiento del enfoque de control de los flujos migratorios. Dio impulso a la creación del “Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos”, traspasando así la idea local de tratar de forma “global” y mancomunada la temática migratoria, como ya se observaba en las directrices de política interior española desde comienzos de los años 90.

“Prevenir y luchar contra la inmigración ilegal” (Ministerio del Interior, 2002c) se convertía así en una piedra basal interna y de su política de integración europea. Como parte de la edificación del espacio de “libertad, seguridad y justicia”, en el marco de la presidencia española del Consejo de la UE, la Comisión publicó el Libro Verde en el cual se aúnan criterios políticos comunitarios sobre el “retorno de los residentes ilegales”. Este “retorno” es entendido en clave de efectivización de expulsiones y deportaciones de inmigrantes.

La preocupación expresada sobre la “irregularidad” de los inmigrantes llevó a que el fenómeno migratorio proveniente de países extracomunitarios fuese el centro del Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002. En este sentido, la idea de “retorno” del Libro Verde se operativizaba a través de la propuesta de firmar Acuerdos de readmisión con los países de origen de la inmigración, lo que significa poner en la palestra la política migratoria como parte crucial de las relaciones exteriores de la UE con los terceros países. También, España y Reino Unido propusieron sin éxito recortar la ayuda al desarrollo a los países de origen que no colaborasen en el control migratorio (Gil Araujo, 2006b). La transferencia de la responsabilidad por control de los movimientos poblacionales hacia los países de origen de las migraciones a través de la cooperación fue la estrategia que luego impulsó España con los países latinoamericanos (Gil Araujo, 2010b), cuestión que se verá al tratar el caso ecuatoriano.

A final de la presidencia de la UE, España adoptó un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), y también otorgó un mandato de negociación a la Comisión para que se encargue de negociar un Acuerdo de readmisión entre la UE y Ucrania. Además, la *gestión* de los flujos migratorios se incluyó en la agenda de ministros de

Asuntos Exteriores de la reunión UE-Asia, celebrada en abril de 2002, que contaba con la participación de 15 países europeos y 10 asiáticos.

El aporte de España a la política migratoria de la UE quedaba definido por el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en tres supuestos:

Esta política común de inmigración y asilo debe incorporar una lucha decidida contra la inmigración ilegal a través de tres ejes: aumentar la *eficacia del control* de las fronteras exteriores de la Unión (en este sentido, valoramos de forma muy positiva la propuesta de la Comisión de creación de una policía europea de fronteras), la lucha contra las mafias, y la *vinculación de la cooperación internacional de la UE con los esfuerzos desplegados en países terceros para controlar este fenómeno* (Intervención de Piqué, 2002, Jornadas organizadas por el periódico Frankfurter Allgemeine Zeitung y el Center For Applied Policy Research, Berlín, énfasis añadido).

Sobre la política de visados, España ya mantenía la exigencia de este requisito para los nacionales de Marruecos (1991), Perú (1992) y República Dominicana (1993), línea que se endureció durante el periodo de Aznar en coincidencia con la generalización en 1999³⁴ de la demanda de visado a una serie de nacionalidades para ingresar en el espacio Schengen. En el ámbito de América Latina el listado de la UE incluyó a Cuba (1999), Perú (1999), República Dominicana (1999), Colombia (2000) y Ecuador (2003) (Vono de Vilhena, Domingo i Valls, y Bedoya, 2008). Por su parte, el Gobierno español impuso visados para Ecuador en el año 2000 y para Colombia en el 2002, que en esos momentos eran los dos principales países de origen de la migración latinoamericana asentada en territorio español.

Con los convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales y con el endurecimiento de la política de visados, la importancia y el crecimiento de la actividad consular en el exterior se aprecia en la siguiente evaluación:

La actividad consular es una prioridad del Gobierno porque la misión en el exterior es cada vez más un centro de prestación de servicios, y esa labor va adquiriendo énfasis. De ahí la importancia de la labor consular por la sencilla razón de que cada vez hay más interrelación, más personas, más españoles que viajan y (...) por otra faceta (...) que es la inmigración. Es objetivo del Gobierno ir marcando énfasis

en esa labor consular, ir reforzando la actividad consular que tenemos en el exterior, y la Ley de extranjería ha sido nuestro primer test (Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, Diario de Sesiones del Senado, N° 416, 2003, 26).

En el plano multilateral, durante los encuentros de las cumbres iberoamericanas, en las que España tuvo un papel notorio dentro de la *agenda-setting* de los encuentros, las migraciones comenzaron a instalarse como tema político en 1997, respondiendo a una preocupación para los países latinoamericanos que buscaban pronunciarse ante las sucesivas deportaciones de inmigrantes desde Estados Unidos. Luego, ante el crecimiento de las corrientes de inmigrantes con destino a España hacia finales del siglo XX, los intereses del país ibérico podían entrecruzarse en llamamientos como “la necesidad de reforzar el diálogo bilateral y multilateral a fin de tratar *integralmente* este fenómeno” (XI Cumbre Iberoamericana, 2001, énfasis añadido) a, más concretamente, generar “acciones que *definan programas de cooperación* entre los Estados de origen y destino que establezcan *canales legales y ordenados* de los procesos migratorios” (XII Cumbre Iberoamericana, 2002, énfasis añadido).

Es así que el impulso hacia el control en origen y destino, la regularización, el “retorno” y el establecimiento de acuerdos de trabajadores migratorios temporales fueron las herramientas que desplegó España en su relación con los países del sur, dentro de los que se encontraban los latinoamericanos, y han tenido un remarcado ahínco en el caso de las relaciones internacionales con Ecuador, como se analizará próximamente.

Notas

1 Muestra de ello fueron las leyes de emigración de España de 1907, 1924, 1960 y 1971.

2 Desde el Real Decreto del año 1852 no existía una norma que tratase con amplitud la situación de la extranjería.

3 Por el Real Decreto 1119/1986.

4 Los que trataban del derecho de reunión, asociación, aquel referido al internamiento y a la imposibilidad de suspender resoluciones administrativas (Mazkarian, 2004: 23).

5 Ver LO 7/1985, Art. 26.

6 Hoy en función como Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES).

7 Ver LO 7/1985, Art. 32.

8 Ver LO 7/1985, Art. 36.

9 Este instrumento puede definirse como la forma que adoptan las propuestas de los grupos parlamentarios a fines de obtener una decisión de la cámara (Muñoz Arnau, 1997), sin que estas decisiones revistan un carácter de ley.

10 En ellos se refería a la lucha contra el trabajo clandestino; la integración social de los inmigrantes; el fomento de las expulsiones por intermedio de la autoridad judicial; la modernización de la estructura administrativa dedicada a la política de extranjería; el procesamiento veloz de las solicitudes de asilo; el potenciamiento de la ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración “ilegal” hacia España; y el avance en la integración de España dentro del espacio europeo sin fronteras. Pero, los principales puntos de interés se desglosan a continuación:

1. Desarrollar una *política activa de inmigración* en la que los poderes públicos (...) tomen la iniciativa en la *canalización y organización de los flujos* de inmigración *legal* en función de las *necesidades de mano de obra de la economía española* y de la *capacidad de absorción de nuestra sociedad*.

2. Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronteras terrestres, marítimas y aéreas, que permita a España *controlar y canalizar* la entrada de extranjeros en nuestro territorio.

3. Desarrollar la utilización del *visado como instrumento de orientación de la política inmigratoria*, modernizando y reforzando la red consular española, sin perjuicio de que se mantenga la *tradicional política de apertura hacia los ciudadanos de los países de Hispanoamérica*.

4. Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de *regularización* realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afluencia y legalización de los colectivos de extranjeros *que trabajan* en situación *irregular* llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo (Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 165, 1991, énfasis añadido).

11 Sustituye al Instituto Español de Emigración. Este nuevo organismo incluyó en su estructura a la Subdirección Nacional de Inmigración.

12 Ver Real Decreto 511/1992. Tenían injerencia sobre los extranjeros el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Ministerio de Asuntos Sociales.

13 Como apunta Unzurrunzaga (2002), en 1991 y 1996 como hubo un proceso de regularización especial no hubo cupos, al igual que en 1992 debido a que se dictaron normas para la renovación de los permisos de trabajo y residencia devenidas de la regularización del año anterior. En 2000 se introdujo un cambio importante, estableciéndose la obligatoriedad de contratar a los inmigrantes en su país de origen (Mazkarian, 2004).

14 Se creó el estatuto de residente permanente y se establecieron pautas para la reagrupación familiar.

15 Allí se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales por el Real Decreto 758/1996.

16 Por Real Decreto 140/1997.

17 Por medio de la Subdirección General de Regulación de la Inmigración y las Migraciones Interiores.

18 Encargada de “(...) formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia” (Real Decreto 683/2000, Art. 1).

19 Le correspondía la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en materia de inmigración, extranjería y asilo se adoptasen en la Delegación (Real Decreto 807/2000).

20 Integrada por representantes del Gabinete del Presidente del Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Economía (Real Decreto 344/2001).

21 Impulsadas por Convergència i Unió, Izquierda Unida y Grupo Mixto.

22 La propuesta de reforma elaborada por el Parlamento tuvo un consenso absoluto, incluido el del grupo Popular (Campuzano, 2001).

23 Tras 18 meses de trabajo, cuando solo faltaba la firma de los ponentes de los bloques partidarios en el informe de la nueva ley, paso previo para su llegada a la comisión, se produjo el debate parlamentario sobre la Cumbre de Tampere y, entonces, los representantes del PP intentaron frenar el proceso legislativo aduciendo que la ley era contraria a lo que se había discutido en el ámbito europeo (Campuzano, 2001; Mazkarian, 2004). Algunos ministros y el propio Aznar se desmarcaron del consenso inicial, lo que provocó la dimisión del entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel (Aja, 2006).

24 El PP obtuvo un 44,5% de los votos, 183 diputados, y fue la lista más votada en 14 de las 17 autonomías españolas (CIDOB, 2011).

25 A raíz del asesinato de una joven española, por el que se acusó a un inmigrante, en febrero de 2000 se sucedió una oleada de violencia y persecución contra inmigrantes residentes en esa localidad, donde se afincaban en su mayoría trabajadores temporales dedicados a la producción fruti-hortícola.

26 Bajo la coordinación de la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

27 El acta de adhesión recién se firmó en 1985.

28 En solo seis años (1976-1982), el país se reorganizó en 17 Comunidades Autónomas y comenzó a normalizar sus relaciones internacionales (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002). La apertura tras décadas de aislamiento internacional, fue posible gracias a un acuerdo interno de los partidos políticos apoyado en el “consenso”. Las líneas básicas del “consenso” en el plano exterior se basaron en: la adhesión a la Comunidad Europea; el diseño de una política de seguridad y defensa; la transformación de la relación con Estados Unidos; el ingreso a la OTAN; la democratización y modernización de las Fuerzas Armadas; y la continuación de las relaciones con Latinoamérica, como se había mantenido desde la etapa franquista pero reciclando el enfoque en la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones (García-Calvo, 2010). Estos cambios provocaron la renovación de las relaciones internacionales españolas y la expansión de las tareas diplomáticas bilaterales y multilaterales, además de un cambio en la toma de decisiones (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002).

29 Esta continuidad no quiere decir que luego no se hayan producido cambios de orientación relevantes, disruptivos, como la defensa de intereses nacionales españoles concretos en el seno de la UE, el apoyo de Aznar a los bombardeos anglo-norteamericanos en Irak, o el impulso de la condena a Cuba en el ámbito de la UE en temas de derechos humanos (Sanahuja, 2006).

30 Especialmente, con la sanción de la Ley 23/1998 sobre el tema. Hasta el año 1981 España había sido receptora de ayuda internacional, pero en los albores de su ingreso a la CEE institucionalizó la cooperación al desarrollo en 1985 dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y luego creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988.

31 Los primeros acuerdos de este tipo fueron rubricados con Francia (1988), Marruecos (1992) y Portugal (1993).

32 El apoyo de España a las medidas en contra del “terrorismo internacional” promovidas a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, puso de manifiesto una impronta Realista en las relaciones internacionales de este periodo. Esto se evidenció en la intervención armada española por el intento de “invasión” de soldados marroquíes al islote de Perejil, en julio de 2002. Otra muestra de ello fue la reunión de 2003 entre Aznar, el entonces mandatario de Estados Unidos, George W. Bush, y el primer ministro británico, Tony Blair, en la base militar de Lajes (Islas Azores) para lanzar un ultimátum a Irak y al Consejo de Seguridad de la ONU antes del inicio de la guerra contra Saddam Hussein. Esto se engarzó con el posterior apoyo de España a la guerra de Irak, ese mismo año, con el que Aznar rompió radicalmente las pautas de “consenso” que habían caracterizado el accionar del país ibérico en el extranjero al menos durante los últimos 25 años (Aixalà i Blanch, 2005, 2008; Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2011).

33 Reflejo de ello fueron algunos pasos institucionales. Por un lado, la creación en el año 2000 del Consejo de Política Exterior, que asesoraría al presidente del Gobierno (Real Decreto 1412/2000), al cual el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, se refirió como un “foro de definición de los intereses y objetivos del conjunto de la proyección exterior española” (Sanz Díaz, 2003: 176). Por otro lado, estaba la presentación del primer Plan Estratégico de Acción Exterior, cuyos objetivos contemplaban: priorizar la política europea; construir un espacio iberoamericano; dar alcance global a la política exterior española; comprometer la política exterior con “la paz del mundo”; priorizar una política exterior comprometida con “un mundo globalizado y solidario (...) al servicio de la internacionalización de la economía española”; y, por último, proyectar una política exterior al servicio de la lengua y la cultura española (Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps, 2000). Sin embargo, estas aspiraciones no coincidían con los escasos recursos brindados para el servicio exterior que en 2001 contabilizaba solo 738 diplomáticos, cifra muy por debajo del promedio de los demás países europeos (Delage, 2003).

34 La puesta en práctica de un listado común de países a los que se requiere visado para ingresar al espacio de la UE data de 1999, con la sanción del Reglamento N° 574/1999.

Capítulo 4. La migración como asunto político en Ecuador

Las circunstancias en las que se produce la política exterior no están deslindadas de los acontecimientos y condicionantes políticos internos de los países. En este capítulo se señala concisamente el panorama histórico, político y social ecuatoriano de fines de siglo XX, que contextualiza la salida del país andino de cientos de miles de ecuatorianas/os hacia España. Posteriormente se da cuenta de la inclusión paulatina de la emigración en la agenda política interna e internacional de Ecuador, hecho que modificó la arquitectura institucional ecuatoriana creando organismos encargados de la temática migratoria y acrecentó la participación exterior del país andino en distintos escenarios políticos. Estas cuestiones reforzaron el binomio entre migración y política exterior que se mantiene como parte nodal de la diplomacia ecuatoriana hasta hoy en día.

1. La migración ecuatoriana hacia España: contexto histórico, antecedentes y caracterización

En este apartado se hará un breve repaso de los condicionantes estructurales, tanto externos como internos, que se conjugaron para que a inicios del siglo XXI Ecuador generara 1,8 millones de emigrantes, según datos de la ONU (2002), lo que supuso tener alrededor de un 15% de su población residiendo en el exterior.

Aunque desde mediados de siglo XX la emigración fue una constante en la historia reciente de Ecuador, principalmente hacia Estados Unidos, la salida de ecuatorianos cobró visibilidad a partir de la década de los 70. La emigración continuó durante la década de los 80 propiciada por la aplicación de reformas neoliberales tras el estallido de la crisis de la deuda externa, el fin del auge petrolero, y el declive del modelo

desarrollista extendido en los 20 años precedentes (Ramírez y Ramírez, 2005a). El trabajo de Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2006) observa que la salida de la población ecuatoriana comenzó a incrementarse desde 1985, coincidiendo con la aplicación de ajustes económicos. Este patrón se mantuvo así, con diferentes escalas, hasta finales de siglo.

Para comprender el proceso bautizado por Ramírez y Ramírez (2005a, 2005b) como “la estampida migratoria” es necesario atender a una serie de factores y acontecimientos que impactaron de modo negativo en las condiciones de trabajo y de vida de vastos sectores de la población ecuatoriana. En palabras de un autor:

(...) Ecuador no es un Estado homogéneo y uniforme sino un Estado plurinacional y multiétnico (...) [que] en sus veinte años de democracia (...) ha tenido nueve gobiernos distintos, dos guerras con Perú, nueve acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional con otros tantos ensayos de políticas económicas de “ajuste” que han repercutido en los sectores más desfavorecidos de la población; [y] tres levantamientos indígenas de importancia (Gómez Ciriano, 2001: 177).

El paradigma neoliberal asumido por el Estado ecuatoriano desde inicios de la década del 80 puso punto final al proceso de sustitución de importaciones, buscando la reprimerización de la economía y su liberalización de cara a incentivar la producción orientada al mercado externo, medidas que no alentaron el crecimiento económico (Intermon-Oxfam, Ildis, Centro de investigaciones Ciudad, 2001). Los compromisos de la deuda externa pasaron de insumir el 18% del presupuesto del Estado ecuatoriano en 1988, al 27% en 1990 y al 33,1% para 1992.

Durante el primer lustro de la década de los 90, Ecuador profundizó las medidas de corte neoliberal: reducción del gasto social, descentralización del sector público y flexibilización laboral (Intermon-Oxfam, Ildis, Centro de investigaciones Ciudad, 2001). El coste del enfrentamiento bélico entre Perú y Ecuador en 1995 sumado a la crisis eléctrica de 1995-1996 dieron lugar a los primeros problemas que provocaron un estancamiento de la economía entre 1997 y 1998 (Pedone, 2007).

En las elecciones presidenciales de 1996 resultó electo Abdalá Bucaram Ortíz¹. El mandatario planteó una agenda económica de amplio espectro que tranquilizó al sector empresarial y a los organismos internacionales de crédito, con medidas tales como un programa de privati-

zaciones y una apertura hacia organizaciones indígenas² y sociales (Ramírez y Ramírez, 2005b). Pese a esto, la tendencia de Bucaram Ortíz hacia el liberalismo económico y su abandono de las propuestas populistas expresadas en su campaña electoral aceleraron la oposición de las centrales sindicales, empleados estatales, indígenas y campesinos (Freidenberg, 2003b).

Las reformas económicas promovidas por el gobierno, como la quita del subsidio al gas y la creación de un nuevo sistema monetario, avivaron las protestas. Hacia finales de enero de 1997, organizaciones indígenas tomaron la catedral de Quito para exigirle al presidente la marcha atrás en estas medidas. Ante la negativa del gobierno, el conflicto desembocó en la organización de una huelga y movilización nacional³ para el 5 de febrero, que produjo sucesivos cortes de carreteras nacionales y fue apoyada por los sectores políticos de derecha. En este marco se exigió la destitución de Bucaram Ortíz y se precipitó el fin de su mandato (González Leal, 2006; Llásag Fernández, 2012). El 6 de febrero de 1997, el Congreso Nacional en sesión extraordinaria lo destituyó aduciendo “incapacidad mental para gobernar” (CIDOB, 2016).

La entonces vicepresidenta, Rosalía Arteaga Serrano, se autoproclamó sucesora para ejercer el cargo. Sin embargo, como la Constitución ecuatoriana de 1971 no contemplaba este traspaso automático en su texto, el Congreso designó al presidente de ese poder, Fabián Alarcón Rivera, como presidente de la República. La evidente crisis institucional no concluyó con esto, ya que ni Arteaga Serrano ni Bucaram Ortíz aceptaron la decisión del Congreso. Con el país sumido en un caos social y político, el reciente expresidente se atrincheró en el Palacio de gobierno por un par de días hasta que el Ejército le retiró su protección y tuvo que ceder, huyendo a Panamá ya sin respaldos en su país; mientras que Alarcón Rivera y Arteaga Serrano acordaron que por una semana la segunda sería presidenta y luego se convertirían en la fórmula Alarcón Rivera-Arteaga Serrano, presidente y vicepresidenta, respectivamente (González Leal, 2006).

En mayo de 1997, Alarcón Rivera llamó a una consulta popular para reformar la Constitución que resultaría en un nuevo andamiaje para el país andino. Para junio de 1998 se había sancionado una nueva Carta Magna. Esta fue la expresión institucional de un “neoliberalismo con rostro humano” (Ramírez y Ramírez, 2005b: 29). En síntesis:

(...) Concluyó constitucionalizando las leyes de privatización inconstitucionales que se habían aprobado entre 1992 a 1996, constitucionalizando un sistema económico neoliberal denominado “economía social de mercado”, fortaleciendo el presidencialismo y preparando el camino para la estafa más grande de los banqueros, que dio lugar a la Ley del Fondo de Seguros de Depósitos⁴ (Llásag Fernández, 2012: 133).

El período de Alarcón Rivera se complicó por las nefastas consecuencias del fenómeno climático de El Niño entre 1997 y 1998, que según Pedone (2007) generó una pérdida de más del 14% del PBI ecuatoriano. A ello se sumó el efecto de la crisis financiera internacional desatada en Asia en 1997, que repercutió en Ecuador un año después, visibilizándose a través de la caída de las exportaciones y la restricción en el acceso a los mercados financieros necesarios para cubrir los pagos de la deuda externa (Pedone, 2007).

Al tambaleante escenario económico se le añadió el cambio de gobierno. Alarcón Rivera permaneció en la presidencia hasta agosto de 1998 y dejó paso al electo Jamil Mahuad Witt⁵ para ocupar el Poder Ejecutivo. El escarpado y sinuoso camino económico que venía transitando Ecuador comenzó a desmoronarse nuevamente. A un mes de asumir, el mandatario devaluó la moneda nacional, el sucre, en un 15%, lo que conllevó al aumento del precio de los combustibles y al alza en un 50% del transporte público, además de la suba de la tarifa de la electricidad en un 410% (Freidenberg, 2003a). Esto provocó una huelga nacional en octubre de 1998, finalizando el año con una devaluación del 58% del sucre (Freidenberg, 2003a). Las sucesivas devaluaciones de la moneda, el favorecimiento a las inversiones extranjeras, y la privatización de las empresas públicas se sucedieron siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (González Leal, 2006).

Esta precaria situación socioeconómica implosionó a comienzos de 1999. Mahuad Witt ordenó salvar de la quiebra a bancos depositarios de los capitales de la oligarquía de Guayaquil⁶ (Sánchez-Parga, 1999 en Pedone, 2007) a un costo de más de 2.700 millones de dólares (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). Aún así, se cerraron 20 bancos responsables de la mitad de los depósitos existentes en el país (Chiriboga Zambrano, 2006).

En este punto, con un proceso inflacionario y una palpable recesión económica, Mahuad ordenó en marzo el congelamiento de las cuentas bancarias con el argumento de detener la fuga de capitales (Cardoso Ruiz

y Gives Fernández, 2006). El cierre temporal de los bancos en todo el país duró cinco días, mientras que el congelamiento parcial de los depósitos privados se extendió por alrededor de un año (González Leal, 2006).

Las movilizaciones de los sectores indígenas y sindicales lograron que Mahuad Witt atenúe las medidas de ajuste. En un contexto de crisis, con aumento de los índices de pobreza y desempleo se instauró el “bono solidario”⁷, un subsidio estatal para las familias pobres. Meses más tarde, en septiembre, los problemas para solventar el pago de los bonos Brady provocaron inestabilidad en los actores externos, un alejamiento de los aliados internos y, por ende, una pérdida de legitimidad del gobierno (Intermon-Oxfam, Ildis, Centro de investigaciones Ciudad, 2001; Ramírez y Ramírez, 2005b).

La agudización de la crisis económica y social generada por las políticas de ajuste incidieron en la decisión de migrar de muchos ecuatorianos y ecuatorianas. Algunos investigadores como Chiriboga Zambrano (2006) sitúan el punto de origen de la oleada emigratoria ecuatoriana entre 1998 y 1999, con el advenimiento de estas sucesivas crisis bancarias y financieras que empeoraron la precaria situación económica.

En términos de desempleo, 1999 fue un año sin precedentes para Ecuador alcanzando una cifra del 14,4%, que impactó con fuerza en los sectores poblacionales jóvenes (entre 18 y 24 años) donde este porcentaje se situaba en torno al 26% (Proaño, 2002). En tanto, la pobreza pasó de 34% en 1995, al 46% en 1998 y llegó al 56% en 1999, cifras que se traducían en que seis de cada diez ecuatorianos no cubrían sus necesidades básicas (Proaño, 2002). A esto se sumó el recorte del 37% del gasto público social por habitante entre 1996 y 1999 (Chiriboga Zambrano, 2006). Esos ingresos se derivaron a cubrir el alto coste de los compromisos de la deuda externa que se tornó insostenible, por lo que Ecuador suspendió su pago en agosto de 1999 (Troya, 2005: 152).

El convulsionado clima continuó empeorando. De acuerdo con datos del Banco Mundial, entre agosto de 1998 y enero de 2000 se produjo una devaluación del sucre de más de un 350% (Camacho Zambrano y Hernández Basante, 2005). El nuevo milenio comenzó con Mahuad Witt anunciando, el 9 de enero de 2000, la dolarización de la economía ecuatoriana por cadena nacional de televisión. En opinión de Acosta (2009), la dolarización constituyó un golpe a la institucionalidad democrática de ese momento, violando los artículos 261 y 264 de la Constitución de 1998.

Pese a que la dolarización mejoró la imagen de Mahuad Witt, sectores indígenas pidieron la revocatoria de los mandatos de los tres poderes del Estado (Ramírez y Ramírez, 2005b), a lo que el débil gobierno respondió decretando una “militarización masiva” del país, movilizándolo a 30.000 policías y soldados (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). El 21 de enero de 2000 Mahuad Witt fue derrocado por un levantamiento indígena-cívico-militar⁸ y el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano tomó posesión como presidente.

Noboa Bejarano propuso una política de apaciguamiento, en la que conservó la dolarización, buscó disminuir la inflación y dar lugar a los planteos del FMI haciendo reformas presupuestarias y fiscales restrictivas respaldadas por los sectores conservadores del Congreso, en donde el gobierno no tenía mayoría (Ayala Mora, 2008). A ello se sumaron unos favorables precios del petróleo y el ingreso de las remesas de los emigrantes como segundo aporte de divisas después del petróleo (Larrea, 2004 en Ramírez y Ramírez, 2005b).

Para las elecciones presidenciales de 2002, la cíclica historia ecuatoriana encontró como ganador⁹ al coronel Lucio Gutiérrez¹⁰, quien estuvo implicado en el golpe de Estado que un par de años antes había depuesto a Mahuad Witt. Ya en el comienzo del ejercicio de su mandato, en 2003, Gutiérrez resquebrajó alianzas internas, sobre todo con los sectores indígenas organizados, por sus posicionamientos pro Estados Unidos.

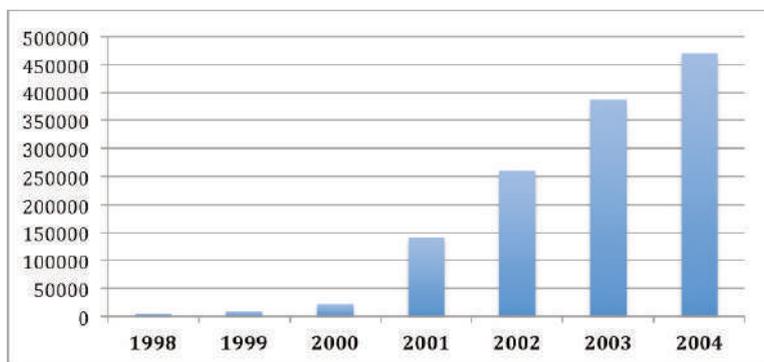
En este contexto convulsionado, reflejado en las alarmantes cifras de desempleo y pobreza, para un gran y creciente número de familias ecuatorianas la emigración se convirtió en lo que Sassen (2003a) denomina uno de los *circuitos alternativos de supervivencia*¹¹. Uno de los efectos de esta emigración masiva fue el crecimiento de las remesas que migrantes ecuatorianas/os enviaron a su país, cifra que aumentó de 201 millones en 1993 a 1.604 millones en 2004 (Herrera, Carrillo y Torres, 2005: 13).

De acuerdo con los datos del Censo poblacional ecuatoriano de 2001, para el período 1996-2001 el total de emigrantes fue de 377.908, mientras que para el lapso 1997-2004, la Dirección Nacional de Migración ecuatoriana estima en 837.0625 las personas que se fueron de Ecuador pero no regresaron (Herrera, Carrillo y Torres, 2005). Según los datos de la Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por su sigla en inglés), se calcula que entre 1.400.000 y 1.600.000 personas emigraron de Ecuador entre 1999 y 2005 (OIM, 2012). Para

2005 había comunidades ecuatorianas residiendo en más de 55 países de los cinco continentes (Herrera, Carrillo y Torres, 2005: 13).

El volumen de la emigración hacia España no tenía precedentes en la historia de los movimientos poblacionales del país andino. Siguiendo los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE), la población ecuatoriana residente en España pasó de 7.046 en 1998 a 470.090 en 2003 (OIM, 2008). Esta variación puede apreciarse con mas detalle en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1. Llegadas anuales de ecuatorianos a España en el periodo 1998-2004.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del padrón municipal disponibles en el INE.

La migración ecuatoriana que llegó a España a principios del siglo XXI tenía un nivel educativo medio y una preponderante presencia de mujeres¹². Producto de las regulaciones migratorias y laborales, el flujo ecuatoriano se insertó mayoritariamente en el sector servicios, en particular el trabajo doméstico, y, en menor medida, en la agricultura y la construcción.

En opinión de P. Ponce Leiva (2005: 95), fueron cinco los factores que propulsaron la emigración masiva de ecuatorianos hacia España: 1) la situación socioeconómica del país andino; 2) las dificultades para emigrar a los Estados Unidos; 3) las posibilidades económicas y laborales que ofrecía España, con una imagen de país próspero e inserto en la UE; 4) las posibilidades de “transmigración” hacia otros Estados de Europa pertenecientes al espacio de Schengen; y, 5) el “efecto de arrastre”

provocado por las historias migratorias de otros compatriotas, reflejadas en las remesas y en “la imagen de bienestar en los países desarrollados, transmitida por los medios de comunicación”. Asimismo, debe agregarse cierta preferencia por parte del gobierno español de la inmigración de origen latinoamericano, que se puso de manifiesto, por ejemplo, en los procesos de regularización (Gil Araujo, 2010a) y muy especialmente en la posibilidad de ingresar a España sin visado hasta el año 2003. A continuación, se ahondará en cómo se inserta la temática de la emigración en el panorama político internacional de Ecuador.

2. La migración internacional en la agenda de política exterior ecuatoriana

Al analizar el perfil del país andino en las relaciones internacionales se deben tener presentes los sobresaltos económicos y político-institucionales atravesados por Ecuador durante el último lustro del siglo XX y comienzos del XXI, que marcaron sensiblemente su capacidad de acción externa.

Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pequeño, “muy débil en el orden internacional”, de “condición periférica”, cuyas “agendas son vulnerables” y sin protagonismo ni iniciativas internacionales importantes (Bonilla, 2006: 166-167). Así, históricamente se privilegiaron las relaciones bilaterales con –en orden de importancia– Estados Unidos, Colombia y Perú. Luego de 1999, a causa de la emigración masiva de ecuatorianos, se potenció el vínculo con la UE y fundamentalmente con España (Bonilla, 2006) e Italia.

La dimensión, el alcance y la importancia social, económica, y política del proceso emigratorio ecuatoriano de finales del siglo XX convirtieron a las migraciones en un tema de la agenda exterior del Estado. Como asevera Vallejo (2004), la emigración no llegó a ser parte de la agenda pública nacional hasta la llegada del nuevo milenio. Como precedente, la emigración estaba contemplada en la Ley de Extranjería N° 1897 (1971) solo para ser restringida “cuando lo exija el interés público” (Art. 8.1, a), al tiempo que no fue tenida en cuenta de manera amplia en la Ley de Migración N° 1899 (1971), más que para mencionar su incorporación en los cómputos estadísticos internos. La inclusión del fenómeno emigratorio en el Plan Nacional de Derechos Humanos, elaborado en 1998, fue un indicador de la incipiente visibilización de la emigración y de los emigrantes en este periodo. Ahí se procuraba:

Establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros y extranjeras residentes en el país, con especial atención a los derechos de los refugiados y en aplicación de las normas internacionales sobre la materia y establecer políticas de *protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior*, al tiempo de promover legislaciones para regularizar la situación de los extranjeros que vivan permanentemente en el territorio nacional (Plan Nacional de Derechos Humanos, 1998, Art. 27, énfasis añadido).

Este plan ecuatoriano surgió en cumplimiento del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y fue aprobado por medio de procesos de consulta entre el Estado y la sociedad civil organizada (Segovia, 2002; Rosenberg, 2005).

Ese Plan fue un punto germinal, coincidente con el comienzo de una profunda y escarpada crisis económica, en el que el Estado andino empezó a buscar y (re)diseñar instrumentos que le permitieran tener un accionar internacional en relación a sus nacionales en el exterior. Con este objetivo, se añadió en la nueva Constitución ecuatoriana de 1998 la figura de la doble nacionalidad, antes prohibida por la Ley de Naturalización (1976) que solo la contemplaba para los países con los que había convenios, como era el caso de España. Además se institucionalizó el derecho al voto en el exterior para los emigrantes y se creó la figura de Defensor del Pueblo.

La presencia de tantas/os ecuatorianas/os en otros países obligó a la diplomacia a “modificar sus prioridades, elaborar estrategias, buscar mecanismos y tomar acciones para hacer frente a las exigencias del cuidado de un segmento numeroso de su población” (Rosenberg, 2005: 401). Esto tuvo su reflejo institucional en el año 2000 con la creación de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y la Dirección General de Residentes en el Exterior (DGRE), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, para impulsar la protección de los nacionales en el extranjero.

Ese mismo año, Ecuador comenzó a suscribir normas del acervo legislativo internacional como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y sobre Prevenir la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños. En esta línea, la Ley N° 2000-20 que reformó el Código Penal ecuatoriano incluía el tráfico de migrantes como delito.

Ya para este momento se había producido la “estampida migratoria” (Ramírez y Ramírez, 2005a, 2005b) que dio lugar a que Ecuador se convirtiese de “exportador de materias primas a exportador de mano de obra” (Vallejo, 2004: 118), aunque en la práctica haya sido de ambas al mismo tiempo. Oficialmente, para Ecuador las acciones gubernamentales respecto al fenómeno adquirieron “un carácter de Política de Estado”¹³ en 2001 (Arízaga, 2005: 25), con la confección del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Este Plan se centró en instituir la presencia del Estado andino ante los emigrantes y los gobiernos de los países de destino, en pos de velar por los derechos de sus ciudadanos en el extranjero, así como también de dar un trato preferencial a las familias de los emigrantes afincadas en territorio ecuatoriano (Borja, 2005; Ponce Leiva, 2005).

Como se verá más adelante, la emergencia del tema emigratorio tomó fuerza en la agenda oficial cuando un accidente de tránsito en España se cobró la vida de varios trabajadores ecuatorianos en situación administrativa irregular. Por esta razón, la emigración se discutió en las “mesas de diálogo”¹⁴ que en ese momento llevaba adelante el gobierno con organizaciones sociales (Borja, 2005). Este incidente también tuvo injerencia en el apuro para concretar meses después el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre España y Ecuador.

Uno de los temas prioritarios en la agenda del Defensor del Pueblo ecuatoriano fue la protección de los migrantes, de la que devino el establecimiento de la Dirección Nacional de la Defensa de los Derechos de los Migrantes, en 2001, que creó oficinas de atención en las principales ciudades del exterior donde residían un alto número de ciudadanas/os ecuatorianas/os, como Madrid, Murcia, Nueva York y Los Ángeles (Rosenberg, 2005).

Del peso político que tenía la emigración resultó el interés por suscribir, en 2001, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁵. Otro apoyo del Estado ecuatoriano a la cuestión migrante se dio un año más tarde cuando, en la 55ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Ecuador promovió la resolución N° 2002/59 titulada “Protección de los Migrantes y Sus Familias”, en cuyo texto se llamaba a que los Estados faciliten la reunificación familiar; brinden protección a las familias de los trabajadores migrantes en origen; faciliten la trans-

ferencia rápida de ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen; brinden atención a las víctimas de explotación y de trata; sometan a juicio a quienes violan las leyes laborales en perjuicio de los trabajadores migrantes; acaben con la impunidad de quienes cometen actos xenófobos y racistas dirigidos a migrantes; e *impidan la violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito en puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de control de la migración* (Rosenberg, 2005). En esa oportunidad la delegación ecuatoriana “(...) propuso el proyecto de resolución, lideró su negociación y condujo los esfuerzos multilaterales que consiguieron que ésta fuese aprobada por unanimidad (...)” (Rosenberg, 2005: 80, énfasis añadido), sosteniendo una veta diplomática idealista y dejando constancia de los cambios en la estrategia exterior del país andino.

Continuando con el ámbito nacional, a inicios de 2002 se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto también fue fruto de las “mesas de diálogo” celebradas un año atrás. Sin embargo, este programa no prosperó como tampoco lo hizo una iniciativa más general llamada Plan de Apoyo a los Migrantes y sus Familias (Borja, 2005).

El Estado ecuatoriano buscaba fortalecer sus competencias exteriores en materia de movilidad humana. En septiembre, se promulgó la Ley Orgánica 81/2002 que habilitó al ejercicio del voto en el exterior para elegir presidente y vicepresidente, en cumplimiento del derecho ya pautado en la Constitución (1998). En el mismo año también se suscribieron sucesivos acuerdos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM para que el organismo brinde asesoría técnica en temas relativos a los movimientos poblacionales (Benavides Llerena, 2007).

En el plano internacional, la diplomacia ecuatoriana promovió la inclusión del diálogo sobre migración en el seno de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe, dejando el tema inserto en los compromisos resultantes de los encuentros de 2002 y 2004, así como también en la Reunión Ministerial celebrada en Atenas en 2003 entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Borja, 2005). Esto muestra que, a partir de la inclusión del tema migratorio en la política exterior, Ecuador comenzó a desenvolver un papel más importante en la esfera internacional.

Siguiendo la línea institucional, dentro de la Cancillería ecuatoriana

se crearon en 2003 la Corporación Nacional de Protección al Migrante (aunque no logró ser operativa) y la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migración, al tiempo que el papel más activo del Estado andino en torno a la migración y las demandas de sus ciudadanas/os en el extranjero propulsó la apertura de consulados ecuatorianos en las ciudades de Génova, Valencia y Murcia y el reforzamiento de las tareas de los ya existentes en las ciudades de Madrid, Roma y Milán (Borja, 2005).

En resumen, el refuerzo e instalación de estos consulados fueron el corolario de un camino iniciado en 1998 con la inclusión de la emigración como cuestión política en la agenda del Estado. La creación de organismos internos para atender la temática migratoria y la participación en organismos internacionales puso de manifiesto el creciente interés de Ecuador por posicionar su visión en la discusión dentro y fuera de sus fronteras, con el fin de bregar por la protección a sus ciudadanos. Esto evidenció la modificación de sus estrategias políticas para erigir el tema como parte de una política de Estado y diseñar instrumentos que le permitieran tener un accionar efectivo a nivel interno y externo.

Notas

1 Era perteneciente al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Bucaram Ortíz eligió gobernar desde Guayaquil, lo que le suscitó tempranas críticas en lo que se interpretó como una revancha regional frente al tradicional centralismo del poder político en Quito (González Leal, 2006).

2 Este grupo social tiene peso político en Ecuador. Para ese momento, los indígenas agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) habían producido un levantamiento en 1990, llamando a la abstención en las elecciones de 1992, y luego ingresaron como actor a la arena electoral en 1994, presentándose a los comicios de 1996 (Freidenberg, 2003a). Considerando el éxito político que había condensado el movimiento indígena en los comicios de 1994, Bucaram creó el Ministerio Indígena (Freidenberg, 2003b). Esta decisión tuvo su raíz en la negociación política entre el PRE y el novel partido indigenista Pachakutik, a cambio del apoyo de estos a Bucaram Ortíz en la segunda vuelta electoral (Llásag Fernández, 2012).

3 Se estima que cerca de tres millones de personas se movilizaron en el país desde el 5 al 7 de febrero de 1997 (Ramírez y Ramírez, 2005b).

4 Aprobada el 31 de julio de 1998, su objetivo era proveer a los depositantes de un Fondo, a modo de seguro, que se activaría en casos de liquidación de una institución financiera privada. Este Fondo era administrado por una corporación civil.

5 Su candidatura por el partido Democracia Popular (DP) recibió el apoyo del Partido Social Cristiano (PSC), quienes se abstuvieron de presentar a un candidato en las elec-

ciones de 1998; el PSC defendía la apertura a la inversión extranjera, la desregulación y descentralización del Estado y la dolarización (Freidenberg, 2003a). Esta venía de DP a las premisas del PSC, explican desde su origen muchas de las decisiones de gobierno que sobrevendrían bajo el período de Mahuad Witt.

6 Guayaquil concentra el mayor porcentaje de capital económico y financiero del Ecuador.

7 Este subsidio continúa vigente en la actualidad bajo el nombre de “bono de desarrollo humano”.

8 Se conformó un triunvirato, que duró pocas horas, autodenominado “Gobierno de Salvación Nacional”, integrado por el coronel Lucio Gutiérrez; el presidente del Conaie, Antonio Vargas; el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Héctor Solórzano –luego se incorporó el Jefe del Comando Conjunto, Carlos Mendoza– (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006: 167-168).

9 Venció con el 54,33% de los votos.

10 Perteneciente al Partido Sociedad Patriótica. Llegó al poder apoyado por agrupaciones políticas de izquierda como Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (Ayala Mora, 2008).

11 El vínculo entre migración, producción y reproducción de las familias ecuatorianas no era un hecho novedoso. En el sur del Ecuador “(...) la migración internacional constituye una estrategia de supervivencia y de reproducción social desde hace más de treinta años” (Herrera, Carrillo y Torres, 2005: 13). Lo remarcable fue la creciente importancia que adquirió la migración como estrategia de supervivencia de amplios sectores de la población ecuatoriana, e incluso del Estado.

12 Los datos del padrón municipal del INE revelan que si se revisa año por año desde 1998 a 2004 el porcentaje de mujeres supera siempre el 50%. Esta preponderancia femenina en los primeros años de la migración ecuatoriana en España se vinculaba con la demanda de trabajadoras para las tareas de cuidados (niños y ancianos) y de limpieza. Hasta el último proceso de regularización de 2005, el trabajo doméstico fue la vía más “fácil” para acceder a un permiso de trabajo y a la regularización en España.

13 Arízaga retoma esta cita del Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, elaborado ese año por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

14 Las “mesas de diálogo” se organizaron a raíz del levantamiento indígena del 7 de febrero de 2001 (Torres Cevallos, 2005) como puente de intercambio oficial y temporal con las organizaciones sociales en busca de atender temas de interés público, de cuyas negociaciones surgirían propuestas de política pública.

15 Aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 1990.

**Parte III. El trasvase de las políticas migratorias entre la UE,
España y Ecuador**

Capítulo 5. Cambios y continuidades en la política migratoria de la UE. Entre la seguridad y la gestión de los flujos extracomunitarios

Desde su inclusión como tema de interés común en 1985, y a lo largo del proceso de construcción de la política migratoria de la UE, las migraciones extracomunitarias fueron concebidas y abordadas como un asunto de seguridad. No obstante, el grado de importancia de las migraciones en la agenda política comunitaria osciló conforme a dinámicas internas y externas que se analizarán en este capítulo. Al interior de la UE, el proceso de construcción del espacio de “libertad, seguridad y justicia” realzó cosmovisiones favorables a prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. En el marco de la configuración del denominado Nuevo Orden Internacional de la post Guerra Fría (Gil Araujo, 2006b) las migraciones, junto con el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, pasaron a ser consideradas como nuevas hipótesis de conflicto, lo que reforzó la problematización de los movimientos poblacionales Sur-Norte desde la óptica de la seguridad¹. Como se detallará, ambos ámbitos, internos y externos, actuaron en esta línea. En este contexto, la *gestión migratoria* se configuró como *matriz política* para el tratamiento de las migraciones en la UE, subsumiendo al concepto de desarrollo y sus herramientas dentro del control migratorio.

1. De la seguridad a la gestión de los flujos migratorios

Conforme la UE fue delineando el espacio común de “libertad, seguridad y justicia” para los comunitarios, las políticas para los no comunitarios corrieron por el carril opuesto, quedando entrampadas en el eje de seguridad. La seguridad se tornó una herramienta que utilizó la UE para (re)construir lo comunitario y extracomunitario. En el preludio de

la puesta en marcha de la UE como tal, la llamada “crisis migratoria” vinculada al fin de la Guerra Fría operó como hecho legitimador para problematizar las migraciones Este-Oeste y Sur-Norte como un asunto de seguridad (Santi, 2011). La idea de un posible aluvión de migrantes hacia Europa fue un factor aglutinador para blindar las fronteras exteriores y así reforzar la cooperación entre los países miembros y poner el foco en el control de las migraciones (Brochmann, 1999).

Es así que las líneas directrices de la política migratoria comunitaria, sentadas a partir de 1985, marcaron un horizonte conjunto entre 1991 y 1992. Esta afirmación se apoya en lo expuesto por dos documentos oficiales de esos años, que luego fueron retomados en los postulados de la presidencia austríaca de la UE de 1998, y que son imprescindibles para desentrañar la construcción de las políticas sobre migraciones extracomunitarias hasta la actualidad. Poniendo sobre el tapete la necesidad de un abordaje común sobre el tema, la Comisión de las Comunidades Europeas expresó la necesidad de un “enfoque *global del problema*”² migratorio, teniendo presente que “(...) lo que hace un país puede afectar la situación en los otros”, para lo cual se esbozaron tres propuestas centrales orientadas a: “tomar acción sobre las *presiones migratorias*”, “*controlar los flujos migratorios*” y “*reforzar las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales*” (SEC [1991] 1855 final: 2-3, énfasis añadido). En esa coyuntura se definió la dirección que tomaron las políticas comunitarias desde ese momento: actuar de manera coordinada combinando la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992).

Es en este marco que la seguridad, expresada en términos de poder blando, se coló tempranamente en el campo de las migraciones de la UE a través de la noción de *migration management* o *gestión migratoria* en la que se aunaron una multiplicidad de disímiles categorías bajo el hilo conductor del control migratorio. De acuerdo con Geiger y Pécoud (2010), en este paradigma de *gestión migratoria* conviven al menos tres tendencias: la noción es movilizadora por los actores para conceptualizar y justificar sus intervenciones en el campo de la migración; por otra parte se vincula a una serie de prácticas que actualmente forman parte de las políticas migratorias, promovidas por instituciones que abogan por esta línea; y por último refiere a un conjunto de discursos y nuevas narrativas acerca de lo que la migración es y cómo debe ser abordada.

Es necesario remarcar que la *gestión migratoria* implica un menú de

políticas que se promueven y se aplican a las migraciones en el mundo y que se ha extendido hacia disímiles países, los cuales han adaptado su puesta en funcionamiento en distintos escenarios, variando su intensidad y adquiriendo especificidades locales/nacionales/regionales, aunque siempre guardando estrecho relacionamiento con el control migratorio como punto de partida. La *gestión migratoria* toma diferentes direcciones y énfasis de control de acuerdo con el actor y la geografía en la que se implemente. En el caso concreto de la UE, la temprana adopción del paradigma de la *gestión migratoria* revela que esta noción ha sido una importante directriz para los cimientos de su política migratoria: “Controlar la migración es formular principios básicos con el fin de reflejar la distinción entre *presión migratoria* y otras formas de migración (...) controlar la migración no necesariamente implica llevarla a su fin: significa *gestionar la migración* [*migration management*]”³ (COM [1994] 23 final, punto 70, énfasis añadido).

En esa idea se hilvana la necesidad de segmentar los flujos migratorios entre comunitarios y extracomunitarios, siendo estos últimos los que al calor de esta política pueden ser clasificados como una “presión migratoria”. Queda de manifiesto que existe una conexión explícita de la *gestión migratoria* con el control de los flujos, y que prima una visión utilitarista que lleva a exacerbar la distinción entre la llamada migración “ilegal” o “irregular” y la migración “legal” u “ordenada”. Esta construcción por oposición es recurrente en los discursos migratorios comunitarios y da legitimidad al control migratorio. Estas categorías dicotómicas sustentan las visiones que construyen la “inseguridad” como proveniente de fuera del territorio de la UE⁴.

Si bien este documento de la UE donde se mencionaba al *migration management* era anterior a la reunión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) en El Cairo, en la cual se posicionó a nivel global a la *gestión migratoria* de la mano del desarrollo, las ideas políticas circulantes en ese evento coincidían con las gestadas en el ámbito europeo acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo en base al interés regional. La propuesta⁵ que desde Europa se acordó llevar a la CIPD/1994, en colaboración con otros países del Norte, apuntaba a propiciar mecanismos para el “desarrollo” de los países de emigración por medio de una agenda política liberal⁶ cuyo objetivo era el control migratorio en origen: “Sobre la migración y el desarrollo, se recomendó que los gobiernos de los países

de origen y de destino deberían intentar abordar las *causas* de la emigración con el fin de *aliviar* los *masivos e incontrolados* flujos de migración internacional” (COM [1994] 23 final, Anexo IV, 6, énfasis añadido).

El establecimiento de una cooperación desigual⁷ con otros Estados dentro y fuera de la región fue la clave central del éxito de la noción de *gestión migratoria de la UE*. Los planteos comunitarios eran similares a los de Bimal Ghosh, entonces consultor *senior* de la OIM y según Geiger y Pécoud (2010) creador del concepto el *migration management* en 1993⁸. Ghosh mencionaba la necesidad de una “apertura regulada” para posibilitar una “migración ordenada”, señalando que las políticas migratorias habían quedado desfasadas en relación a las características actuales del fenómeno:

En un mundo que cambia rápidamente, para que la migración juegue un papel constructivo (...) o sirva como una fuerza económica y social equilibrada debe ser *ordenada y gestionable (manageable)*. Debe seguir ciertas reglas y objetivos acordados a nivel internacional, reflejando una comunidad de intereses. Hoy en día una de las tareas más difíciles ante la comunidad mundial es asegurar las condiciones que garanticen una *apertura regulada* y hagan a la migración internacional más *ordenada, gestionable (manageable) y productiva* (Ghosh, 1995: 134, énfasis añadido).

Esta recomendación recuperaba el espíritu de la “governabilidad global”, en la que se aboga por un “orden migratorio” que implicase una “responsabilidad compartida”⁹ entre países y regiones ceñida a lo “productivo”, calificativo que luego se replicó en las miradas sobre la migración y el desarrollo. Es importante resaltar la visión de Ghosh como *policy-maker* debido a que por entonces tenía acceso a las altas esferas de decisión¹⁰ de los gobiernos europeos y de los organismos internacionales. Con el mismo énfasis, el consultor *senior* de la OIM respaldaba sus observaciones citando los casos concretos de Italia, Grecia y España, argumentando que:

(...) hay una continua preocupación en el *norte* de Europa acerca de que el sistema de *control* de la inmigración de los Estados del *sur* no se mantenga lo suficientemente *preparado* para las *nuevas realidades* creadas por los grandes flujos de personas (Ghosh, 1995: 111, énfasis añadido).

Esta cita referida a los países del sur europeo aporta más pistas sobre la construcción distintiva de la *gestión migratoria* en el contexto de la UE, donde el concepto de frontera toma una importancia inusitada para particularizar una visión regional al respecto, tensionando el vínculo entre las fronteras estatales y la perimetral del bloque. Esto da lugar a que se realce el rol de los países-frontera de la UE, como España. Entonces, las fronteras trasmudan de condicionales para integrar el proyecto regional a condicionantes¹¹. En términos teóricos el caso de la UE y de España muestra que “el mundo actual es menos que nunca un ‘mundo sin fronteras’. Estas se multiplican y desmultiplican en su ubicación y su función, que se distienden o se desdoblan, y llegan a ser *zonas, regiones, países frontera (...)*” (Balibar, 2005: 92, énfasis original). Por ello resulta determinante rescatar a las fronteras como un estratégico lugar teórico-empírico, considerando que la globalización como paradigma en los estudios ha relativizado las barreras espaciales (Ribas Mateos, 2011). En la actualidad, la integración europea ha profundizado la importancia otorgada a las fronteras y ha complejizado sus funciones en aras de la construcción de su *gestión migratoria*, como se señalará más adelante.

Las fronteras interiores y las fronteras exteriores se consumaron en el espacio de “libertad, seguridad y justicia” refrendado con el Tratado de Ámsterdam (1997). Al abordar estas tres dimensiones, el Tratado de Ámsterdam aplicó la “libertad” al ámbito interior de la UE, pero reservada para quienes cumplieren las reglas legitimadas por ese espacio; la “seguridad” interna estaba directamente emparentada con la “seguridad” de las fronteras exteriores, de allí la importancia de marcar los visados como primera medida de control migratorio; y finalmente la “justicia” dentro del ámbito migratorio estaba arraigada a una coordinación judicial y policial para hacer frente a la responsabilidad común de la vigilancia del espacio conjunto. Estos tres conceptos yacían bajo un mismo parangón, como explicaba el Plan de acción sobre el tema presentado durante la presidencia austríaca de la UE, a finales de 1998:

(...) todo plan de acción (...) también debe plasmar el enfoque y la filosofía generales inherentes al *concepto de ‘espacio de libertad, seguridad y justicia’*. En la práctica, *estas tres nociones están estrechamente ligadas*. La *libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro* y con el respaldo total de un sistema de justicia en el que puedan confiar todos los ciudadanos y residentes de la Unión. *Estos tres conceptos inseparables tienen un denominador común, las per-*

sonas, y el pleno desarrollo de uno de ellos requiere el pleno desarrollo de los otros dos (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte I, punto 5).

(...) la Unión se fijará el objetivo de *mantener y desarrollar* un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de las personas en conjunción con la adopción de las medidas adecuadas relativas a las *fronteras exteriores*, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia. La *interdependencia* entre los distintos aspectos de este objetivo general (...) (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección A, punto 25, énfasis añadido).

Las migraciones internacionales presentadas junto con la lucha contra la delincuencia como si se tratasen de un asunto de seguridad, de una amenaza que era necesario cercar, fundamentaban y legitimaban las prácticas de control fronterizo de la UE. El efecto de tratar a las migraciones como “nuevas amenazas transnacionales” era:

(...) una sustancial desterritorialización del imaginario securitario moderno. Esto produce una confusión entre los clásicos confines que distinguen el interior del exterior, contribuyendo también a la redefinición de la función del confín en tanto que instrumento de protección de las amenazas. Las nuevas prácticas de *transnational policing* implican, en sustancia, una confusión entre seguridad interna y seguridad externa, que conduce a una redefinición del confín político entre amigo/enemigo, de modo que las fronteras de la seguridad interna se proyectan, de forma creciente, hacia el exterior, mientras que la esfera de acción de la seguridad exterior tiende a penetrar en el interior de la esfera política (Campesi, 2012: 4).

Esto significaba que el confín de lo que podía ser vigilado ya no estaba determinado por las fronteras geográficas sino que se emparentaba con los intereses y los recursos que podían desplegar los distintos actores para definir qué objetos y sujetos pasaban a integrar su ámbito de soberanía de la seguridad. Así se habilitaba la demarcación de espacios de injerencia por medio de prácticas hegemónicas difuminadas con apelativos que hacían referencia a intereses “mutuos”, “compartidos”, “globales”, etc.

Esto quedaba ejemplificado en el “Documento de Estrategia sobre

la Política de Migración y Asilo”¹² presentado por Austria a mediados de 1998 durante su primera presidencia de la UE. Algunas investigaciones ya resaltaron la importancia de esta propuesta austríaca en el campo migratorio (ver Gil Araujo, 2001, 2003, 2006a; Hyndman y Mountz, 2008) que a juicio de Terrón i Cusí (2001: 28), funcionaria española de la UE, “(...) fue utilizada como base para la futura orientación de la política de migración de la UE”. Estas líneas de acción planteaban la necesidad de que la UE definiera:

(...) un nuevo enfoque de control que se lleve a cabo en distintos espacios y momentos:
en el país de salida, con los visados;
en el viaje, a través de los controles de las compañías de transporte y en los países de tránsito (Europa del Este), con la puesta en práctica del Convenio de Schengen;
en la llegada, mediante los controles en las fronteras y en los aeropuertos;
en el país de destino, a través de las regulaciones de asilo e inmigración y los controles policiales (Gil Araujo, 2003: 6).

Esta división se basaba en la teoría de círculos concéntricos, una rama que intentaba explicar el nivel de integración de la UE, que según Vieira Posada (2005) suponía la existencia de espacios territoriales imbricados que tenían como centro los compromisos integracionistas, tales como el acervo político comunitario y el mercado único, en los que participan todos los Estados; alrededor de ellos se ubicaban los países externos a la UE que eran territorialmente más próximos; y más alejados se encontraban otros círculos de países restringidos a cooperaciones puntuales. Apoyado en ello, el documento de la presidencia austríaca de la UE intentaba edificar la cooperación migratoria entre países de destino, tránsito y origen de la migración (en ese orden), exhortando a cimentar el accionar en:

(...) un *modelo de círculos concéntricos de política de migración* como base para una *estrategia exterior diferenciada*. Por motivos obvios, las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser *englobados gradualmente* en un sistema análogo, que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión. (...) Los Estados del tercer círculo (como

el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el *control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal* y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la *eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración* (Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo, 1998, 10, citado en Gil Araujo, 2003: 6, énfasis añadido).

Aunque no es explícito, en el último grupo podía ubicarse a Latinoamérica¹³, donde se cohesionaban las políticas de cooperación y desarrollo con el control de las corrientes migratorias. Este documento además aconsejaba que aplicasen las normas Schengen a los países del segundo círculo (candidatos del Este europeo) como condición para su ingreso a la UE y proponía que para los Estados del tercer círculo se ejerciesen presiones a través de las relaciones comerciales y la cooperación económica, mientras que los países del cuarto círculo podrían perder la ayuda al desarrollo (Gil Araujo, 2011b). Esta percepción geográfica magnificada del territorio de acción tenía relación con la idea de confín y de soberanía de la seguridad que se explicó anteriormente, que estaba inserta en el *modelo de gestión migratoria de la UE* tal como puede apreciarse en el Gráfico N° 3, que se profundizará a continuación.

1.1. La matriz de gestión migratoria de la UE

La *gestión* de los flujos migratorios como propuesta de la UE se sistematizó muchos años después de su conceptualización original de 1994, en la que raudamente apuntaba a un control de tipo maleable y selectivo. Recién tomó una forma más contundente en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó efectivamente el tratamiento político de las migraciones no pertenecientes a la UE. Siguiendo la línea surcada por el documento de la presidencia austríaca, en Tampere se estipularon los alcances de la *gestión migratoria* como enfoque global que debía abordar los flujos en “todas sus etapas” con una “estrecha cooperación con países de origen y de tránsito”, con miras “a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen”, por lo que se pedía fortalecer “la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros” que incluía a los países candidatos a integrarse en la UE. Es decir, allí se recuperaron las propuestas que circulaban desde comienzos de la década de los 90 (Consejo Euro-

peo de Tampere, 1999, punto 22, 23, 24). Se proponía que los propios Estados miembros y los candidatos a la aplicación llevaran las prácticas de control migratorio más allá de las fronteras de la UE. No obstante, no se trataba de una imposición vertical de los intereses de la UE en la agenda política de esta cadena de actores implicados, sino que también se hacía partícipes a los países de origen y tránsito de las migraciones, quienes mientras negociaban en un tablero de cooperación desigual se retroalimentaban de la agenda migratoria de la UE.

A partir de Tampere se configuró lo que se podría llamar la *matriz de gestión migratoria de la UE*⁴ (ver Gráfico N° 2), una forma de pensar y actuar políticamente enfocada al control y la contención de los movimientos poblacionales extracomunitarios, que está diseñada para trasponerse gradualmente en las estructuras de los países miembros y trasladarse a través de instrumentos de política exterior a los llamados terceros países. Esta *matriz de gestión migratoria de la UE* comprende los ámbitos de fronteras exteriores, la lucha contra la llamada migración “ilegal”, y el desarrollo. En páginas posteriores se verá cómo se aplica, en líneas generales, al caso de España y Ecuador.

Gráfico N° 2. Matriz de gestión migratoria de la UE hacia los terceros países

<p>FRONTERAS EXTERIORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzamiento de la seguridad (mecanismos de vigilancia coordinada, cooperación policial, control a las compañías de transporte, etc.)
<p>LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN "ILEGAL"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Endurecimiento de los requisitos de ingreso y permanencia (visados, procesos de regularización) • Retorno • Readmisión
<p>DESARROLLO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación política y técnica con fines de control migratorio • Codesarrollo

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Europeo de Tampere (1999).

En una suerte de dialéctica, los países miembros confeccionan y negocian estas directrices¹⁵, las elevan al acervo de la UE y (re)producen una (re)legitimación del temario migratorio que se inserta luego en cada agenda exterior propia y del conjunto. Cumpliendo con uno de los objetivos de la agenda de política exterior de la UE, los Estados comunitarios han procurado direccionar los dilemas de *gestión migratoria* a través de la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, que constituyen la llamada “dimensión exterior” en la cooperación de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) (Boswell, 2003: 619). En este marco, la “externalización” del control migratorio (Lavenex, 2006) es una pieza fundamental y ese control extraterritorial ha sido una constante en las políticas migratorias de la UE (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000). Esto implica la introducción de “medidas preventivas”, como la solicitud de visados, las multas a las compañías de transporte, y/o el uso de ayuda al desarrollo hacia los países de origen y tránsito migratorio que permitan ejercer un “control a larga distancia” (Brochmann, 1999: 12-23) o lo que Zolberg (1999) llama mecanismos de “control remoto”. En un sentido similar Bigo (2001) y Bigo y Guild (2005) refieren a políticas de “vigilancia remota” (*remote policing*) o “vigilancia a la distancia” (*policing at a distance*) y Gil Araujo (2006b, 2011a, 2011b) a la “deslocalización del control”, al tiempo que Boswell (2003) habla de “control pre-fronterizo” (*pre-frontier control*). Es decir, como avisora Balibar (2005), las fronteras residen donde se ejercen controles selectivos aunque esto no coincida con las supuestas delimitaciones geográficas-políticas-administrativas.

Estos aportes teóricos sobre aspectos centrales de la política migratoria de la UE subrayan lo problemático que resulta aplicar la categoría de cooperación para referirse a la interacción entre actores con desiguales relaciones de poder en el sistema internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por medio de una noción como la *gestión migratoria* es una forma de matizar sus efectos represivos y asimétricos. El “enfoque global” de las migraciones pregonado por la UE buscaba potenciar su liderazgo en el escenario internacional, sobre todo en sus relaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, replicando lo que ya había sido adelantado con la idea de los círculos concéntricos:

Los avances que introduce el Tratado de Amsterdam *potenciarán* asimismo *el papel de la Unión como actor y participante en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales*. Como

consecuencia de ello y a partir del diálogo ya iniciado en materia de *cooperación* en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior *con un número cada vez mayor de terceros países, organizaciones y organismos internacionales* por ejemplo, Interpol, (...) ACNUR, el Consejo de Europa, el G8 y la (...) OCDE, *cabe esperar que esta vertiente externa de la actuación de la Unión asuma una nueva dimensión más exigente*. Será necesario *aprovechar plenamente* los nuevos instrumentos que aporta el Tratado. En particular, la *comunitarización* de los asuntos relacionados con el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en material civil *permitirá a la Comunidad (...) influir a escala internacional en estos asuntos* (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección E, punto 22, énfasis añadido).

Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y la consecuente escalada de la lucha contra el terrorismo como prioridad global, las migraciones fueron absorbidas por una reforzada agenda de seguridad de los Estados y de la UE, la cual encontró un nuevo elemento legitimador para sustentar el endurecimiento de sus políticas. Este hecho también reforzó el rol asumido por el bloque, como se explicitó en el Libro Blanco de la UE de 2001, que guió la estrategia de toma de decisiones de cara a levantar su perfil en las relaciones internacionales haciendo uso de las redes de actores: “La Unión debe tener en cuenta la dimensión mundial evaluando la *incidencia* de sus políticas, *definiendo directrices* para *utilizar el conocimiento de los expertos* y adoptando un *enfoque más activo* en el marco de las redes internacionales” (COM [2001] 428 final, 31, énfasis añadido).

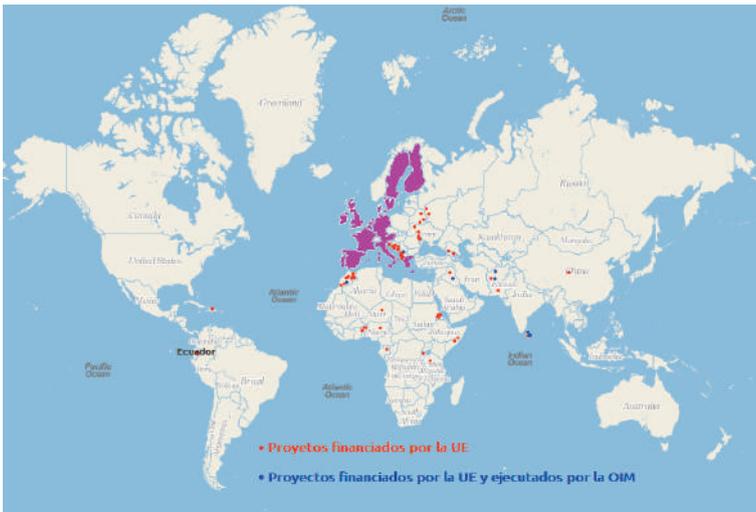
La hoja de ruta de esta construcción de poder interno que debía proyectarse a nivel internacional fue sintetizada en tres objetivos concretos delegados a la Comisión:

- *Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países* en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional.
- Proponer una revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse más a menudo con *una sola voz*.
- Las Instituciones de la Unión y los Estados miembros *deben colaborar* en la definición de una *estrategia política global* (COM [2001] 428 final, 6, énfasis añadido).

En aras de hacer efectiva esta estrategia, la Comisión Europea plan-

teó la necesidad de un método global y coordinado de gestión de las migraciones que se aplicase en cada Estado y que contemplase el nexo entre la política exterior y el desarrollo (COM [2001] 387 final), interconexión que ya se había proyectado oficialmente en 1992, como se subrayó anteriormente. Esta directriz como guía para la toma de decisiones, las ansias de la UE por mostrarse como un consolidado actor internacional, la idea de extender su poder por medio de círculos concéntricos, más la estructuración de una *matriz de gestión migratoria*, configuraban procesos interrelacionados que se ilustran en el siguiente mapa (Gráfico N° 3). La ubicación de los proyectos de *gestión migratoria* financiados por la UE, incluso los ejecutados por otro actor global como la OIM, trasladaban los intereses comunitarios en materia migratoria a los países de origen y tránsito.

Gráfico 3. Proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en países no comunitarios, iniciados en 2001-2003



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la UE (COM [2002] 703 final).

De manera gráfica, esto refleja que “la ampliación geopolítica de la migración está estrechamente relacionada con la emergencia y el desarrollo de nuevas formas de *international migration relations (...)*” (Geddes, 2005: 791). El mapa está confeccionado en base a las líneas

presupuestarias B7-54, B7-300, B7-520, B7-701, B7-667, B7-6120, Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y PESC sobre iniciativas de *gestión migratoria* en terceros países proyectadas en el periodo 2001-2003. Durante la fase piloto que se extendió por tres años se privilegiaron los proyectos “innovadores” vinculados con la “cooperación con terceros países en el ámbito de las migraciones”, abarcando un presupuesto total de 934.468.288 millones de euros, de los cuales 442.351.352 fueron destinados solo a lo mencionado como *gestión migratoria* en sí (COM [2002] 703 final). El mapa demuestra que el confín de la UE llega más allá de lo delimitado por el Acuerdo de Schengen, graficando cómo las fronteras son una construcción social y política que adquieren mayor o menor plasticidad de acuerdo con el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado. A ello se le añade que la asociación con otros organismos internacionales para llevar adelante las acciones de *gestión migratoria*, en este caso la OIM, podría eximir de responsabilidades de derechos humanos al obviarse a los Estados como ejecutores directos¹⁶.

En el mapa se aprecia que la UE tenía presencia en gran parte del mundo y también en América Latina por medio de proyectos en República Dominicana y Ecuador. En el primer país se destinaron 1.250.000 euros para el desarrollo y la *gestión* de la política migratoria direccionada expresamente a la inmigración haitiana. En el caso de Ecuador, la UE destinó un millón de euros de la partida económica B7-701 para estrategias y acciones de protección de los derechos humanos tanto de los inmigrantes y de sus familias, como de víctimas de trata. Esta incursión en Ecuador estuvo enmarcada en la línea comunitaria sobre “Desarrollo y consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho en Derechos Humanos y libertades fundamentales”, lo que expone que la UE concretó en este país lo que había propuesto en la CIPD/1994. Esto confirma la configuración de Ecuador como un caso testigo de la extensión de la *gestión migratoria de la UE* a nivel global.

Adicionalmente, el mapa ejemplifica lo señalado por Gil Araujo (2004: 13) sobre la relación entre la política migratoria de la UE y las fronteras, en cuanto se verifica “(...) una reinstalación de los controles fronterizos y una redefinición de sus funciones. Los controles, al igual que el capital, parecen haberse desprendido de las limitaciones que imponía la naturaleza territorial de las fronteras del Estado nación”. Se aprecia que la influencia de la UE en el campo de las migraciones se ha

desplazado geográficamente, sobrepasando las fronteras exteriores reconocidas por el bloque. La extensión del control migratorio comunitario hacia el exterior muestra una maleabilidad para transformar y reconfigurar la/s frontera/s y operar más allá de sus límites. Este atributo de la UE está basado netamente en su posición de poder dentro del sistema internacional, dado que no existe otro esquema de integración regional que dentro del ámbito migratorio tenga tanto margen para construir fronteras e incidir materialmente en los espacios hacia su interior y exterior. Gráficamente el mapa también destaca la aplicación de políticas de *gestión migratoria* en los países del Este de la comunidad europea y en los del Mediterráneo, como escenario previo al interés que luego sobrevendría hacia los Estados latinoamericanos.

En resumen, las migraciones extracomunitarias con regularidad fueron consideradas históricamente como un asunto de seguridad por la UE, cosmovisión que fue utilizada para (re)construir lo comunitario y extracomunitario. En este sentido, el proceso de construcción del espacio de “libertad, seguridad y justicia” dentro de la UE alentó prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. El “enfoque” global de las migraciones, trazado en 1991, dio paso a la implementación de la llamada “estrategia” global comunitaria sobre la temática en 1998. En este trascurso afloró el paradigma de la *gestión migratoria* que complejizó el análisis desde la seguridad, dado que implicó la aplicación de mecanismos de control no siempre explícitos. En el caso de la UE tomó una forma específica: la *matriz de gestión migratoria*, que supuso una injerencia de la UE en los países de origen, tránsito y destino migratorio. Además, la emergencia de la *matriz de gestión migratoria* del bloque de integración fue funcional políticamente a la inclusión del control migratorio en las relaciones internacionales con los terceros países, realzando la primacía de las fronteras exteriores de la UE. En los documentos y regulaciones elaboradas por la UE en materia migratoria se representa un mundo de países con igual acceso a las condiciones de negociación y cooperación interestatal, y se invisibilizan las desiguales relaciones de poder entre los Estados y demás actores que caracterizan al sistema internacional. Esta desigualdad subyacente replicada por la *gestión migratoria*, remarca la necesidad de la UE por generar intereses concordantes en las agendas políticas de los actores con los cuales negocia, como se verá en el caso de España y Ecuador.

Notas

1 Esto se refleja en la ampliación de la agenda de investigación de los estudios de seguridad en Europa. Varias de las llamadas “escuelas de seguridad” toman entre sus objetos de estudio a las migraciones. Entre ellas se pueden destacar: la Escuela de Copenhague, que instala el concepto de “seguritización” en torno a la migración; el constructivismo, que hace foco en los discursos sobre las migraciones; los Estudios Críticos de Seguridad, entre los que resalta la Escuela de París con su enfoque sobre las prácticas de seguridad y la “inseguritización” de las migraciones; los Estudios Feministas de Seguridad, focalizados en la trata y tráfico de migrantes; entre otros (Estévez Rodríguez, 2013; González Navas, 2013).

2 Luego se hablará sobre la necesidad de un “estrategia global de migración” (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, punto 34; Consejo Europeo de Viena, 1998).

3 Esto se expresa en febrero de 1994, un día antes de que la Comisión de la UE firmara el acuerdo-marco de asociación con la OIM. Estos enlaces sugieren que las visiones de ambas instituciones lejos de estar contrapuestas, resultaban complementarias.

4 Para tener una idea más acabada remitirse a Gil Araujo (2002) y Bigo (2014).

5 Se acordó en la Conferencia Europea de Población de 1993 en la que participaron 39 Estados europeos, Estados Unidos, Israel y Canadá.

6 Los lineamientos recomendados para contrarrestar las causas de la migración se dirigían a promover: el desarrollo sostenible, el buen gobierno, los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia, entre otros (COM [1994] 23 final).

7 Se refiere a las vinculaciones, por ejemplo, con los países del Este al interior de la UE, a los cuales se les exigió de manera adicional la revisión de sus políticas migratorias, y con países externos como el caso ecuatoriano del que se ocupa este estudio.

8 Sin embargo, los rasgos centrales de este concepto ya se encontraban en trabajos anteriores de Ghosh, presentados en el ámbito de la OIM como resultados del proyecto “Inversiones Directas Extranjeras, Comercio y Migración Internacional” llevado a cabo por ese organismo junto con la ONU y la UNCTAD (ver Ghosh, 1992b, 1992c).

9 Fue una propuesta hecha en los años 70 por el entonces presidente estadounidense, Richard Nixon, para “repartir las cargas” en temas de seguridad por medio de la cooperación entre Estados y el asociativismo entre regiones, utilizando la negociación política como principal mecanismo. Esta mirada fue retomada luego por Mikhail Gorbachev en la Unión Soviética durante la transición del fin de la Guerra Fría. En los años 90, la “gobernabilidad global” reeditó la “responsabilidad compartida” para designar lineamientos generales sobre los temas que son construidos como “amenazas” contemporáneas, entre ellos las migraciones internacionales.

10 Señalando la importancia que tienen los discursos de acuerdo al espacio de enunciación y los ámbitos donde se comparten, el francés Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea (1985-1994) fue uno de los 28 miembros de la Commission on Global Governance (1992-1994), en la cual Ghosh sistematizó su propuesta de “*migration management*” para hacer frente a los movimientos poblacionales internacionales.

11 La adaptación normativa a los parámetros de la UE es una exigencia para los países que quieran adherir al bloque de integración. En este caso, ejemplos de estas exigencias

fueron la sanción de la ley de extranjería española de 1985 y los requisitos pedidos a los países candidatos Europa del Este.

12 Fue presentado el primer día que Austria ejerció la presidencia de la UE y fue dirigido al Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios, conocido como “Comité K4”, encargado de formular dictámenes y trabajos sobre temáticas de movilidad para el Consejo de la UE. El “Comité K4” debía su nombre al artículo K4 del TUE (1992) que constituyó al grupo y reemplazó la arquitectura intergubernamental de decisiones que había primado en los 80, pero continuando con las reuniones a puertas cerradas (Boswell, 2003).

13 América Latina no aparecía probablemente porque hacia 1998 no era una región de importancia en cuanto a origen de flujos migratorios. Hacia 1997 los migrantes provenientes del Magreb solo en la UE de los seis (Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Holanda y España) eran 2.262.200, mientras que en el año 2000 la población de América Latina y el Caribe que residía en la UE de 12 países era de 1.121.261 de migrantes (Ahijado Quintillán, De Lucas, Martínez y Cortés, 2005).

14 Se alude al término “matriz” porque actúa como un modelo programático que da forma e impacta en la confección de las políticas migratorias de los países miembros de la UE.

15 Muchas veces esto se produce de manera previa y fuera del ámbito comunitario vinculante, como en el caso de las CIG.

16 Como ejemplo concreto, en 2001 por intermedio de la OIM la UE destinó 130.384 euros de la partida B7-667 para incrementar el “retorno voluntario” hacia Irak, aunque las condiciones fuesen inestables en los momentos previos al conflicto bélico de 2003.

Capítulo 6. El impacto de la visión de la UE sobre las migraciones extracomunitarias en la política migratoria española

En este capítulo se comenzará por evidenciar los tempranos aportes hechos por España al “enfoque global” comunitario sobre migraciones y al espacio de “libertad, seguridad y justicia” de la UE. Tras ello, se remarcarán las consonancias entre los postulados de la UE sobre el control migratorio y los discursos políticos sobre migraciones extracomunitarias desplegados por España en su política interna y externa, que dieron por resultado la europeización de la política migratoria española. En esta línea, también se verá cómo la cooperación al desarrollo, de la mano del codesarrollo, fue releída como componente activo de la *gestión migratoria* comunitaria y española.

1. La europeización de la agenda política migratoria en España

A mediados de la década de los años 90 las migraciones y la política migratoria se habían perfilado como un área “problemática” de interés comunitario. Aunque aún no eran parte del debate de la sociedad española, comenzaban a escalar como una creciente preocupación en y desde el ámbito político. Indicativo de esto fue que las migraciones ya estaban presentes en la agenda de trabajo del PP previa a la toma de posesión del primer período de gobierno (1996-2000). Los lineamientos en la materia se estipularon en un apartado específico del programa electoral, donde se decía que se:

Promoverá la aplicación del Convenio de Schengen como *regulador* básico de una política europea de inmigración.

Desarrollará, en colaboración con el resto de Administraciones Públi-

cas, un programa de *integración social* de los inmigrantes ya establecidos, y de sus descendientes en primer grado, en materias de empleo, educación, sanidad y protección social.

Extremará la persecución de las mafias organizadas que *introducen y emplean* a inmigrantes *ilegales* en España y aumentará los *controles administrativos* en aquellos sectores productivos que tradicionalmente utilizan inmigración *ilegal*.

Orientará la *ayuda oficial al desarrollo* hacia los países *subdesarrollados más próximos*, con el fin de contribuir a mejorar en ellos la calidad del empleo y el nivel de vida de los ciudadanos (Partido Popular, 1996: 212).

Dentro de estas promesas de campaña interesa resaltar la lectura que hace el PP de la migración “ilegal” como producto de supuestas “mafias” que le facilitan el ingreso al territorio y la insertan luego en el sistema laboral, así como la estrategia de incluir la cooperación al desarrollo como un mecanismo de parachoque para hacer frente a la inmigración¹.

Además, desde la plataforma electoral del PP de 1996 se tenía previsto el aporte del partido a la posición de España en la Conferencia Intergubernamental de ese año, convocada durante el Consejo Europeo de Turín². Se abogaba porque la Conferencia Intergubernamental de 1996 fuese la base para una:

Mayor *comunitarización* de las políticas que *afectan* en este campo al *conjunto* de la UE, tales como: las decisiones relativas a la política de asilo, el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países (...) (Partido Popular, 1996: 229, énfasis añadido).

Durante esta Conferencia Intergubernamental, justamente España –de acuerdo con Aznar– propuso la creación de un espacio de “libertad, seguridad y justicia” para la UE, que luego sostuvo como idea en reuniones comunitarias clave en las que la temática migratoria fue tomando progresivamente mayor centralidad. Así resaltaba Aznar la participación y los aportes de España en esas instancias comunitarias:

Desde mayo de 1996 hasta la Cumbre del Tampere *hemos impulsado la creación de dicho espacio, hemos negociado sus reglas, hemos establecido sus prioridades y hemos acelerado su ritmo de puesta en práctica*. En diciembre de 1996, en el borrador del nuevo tratado presentado en el consejo de Dublín, cobró fuerza *nuestra idea*, que acabó plasmándose

de forma muy señalada en el Tratado de Amsterdam. En la cumbre informal de Pörschach, en octubre de 1998, *dimos un nuevo impulso* a este proyecto de espacio único, *completando* al poco tiempo en el Consejo Europeo de Viena con *un plan de acción* que describía un inventario de medidas posibles. Durante 1999 *hemos colaborado* con las presidencias del Consejo *para que este Consejo Europeo fuera un gran paso adelante en el proceso a que me refiero*. En el primer semestre de 1999 *enviamos nuestras propuestas* para el Consejo de Tampere, *que otros Estados recogieron e hicieron suyas* en documentos posteriores (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 265, 1999, 14075, énfasis añadido).

En las expresiones de Aznar queda clara la importancia y el interés que su primer gobierno dio a la comunitarización de la política migratoria. Quizás el tono grandilocuente que utilizaba Aznar sobredimensionaba los logros de su gestión presentados ante las Cortes Generales españolas, estilo que era consecuente con la visión que primaba en la política exterior de entonces acerca de convertir a España en un actor de injerencia mundial.

A meses de iniciado el primer periodo aznarista, el ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, expresó sus puntos de vista sobre la nueva etapa que se abría paso en las relaciones internacionales de España, señalando que la UE sería el epicentro de acción, atendiendo a que el “interés nacional” de España debía ser coincidente con el “interés común” del integracionismo europeo:

(...) España defiende su *interés nacional* cuando *participa activamente* en la *definición* y el *desarrollo* del proceso de construcción europea. Se trata, al fin y al cabo, de *reconocer un hecho innegable*: los Estados nacionales son incapaces por sí solos de hacer frente a los *problemas* que tienen planteados (Matutes, 1996: 96, énfasis añadido).

La construcción de ciertos problemas como comunes a todos los países, entre ellos la inmigración, decanta del paradigma de la “governabilidad global” que habilitaba a un reclamo de “soluciones compartidas” o “responsabilidades compartidas”. Al igual que en el ámbito comunitario, también en el país ibérico se instalaron los discursos políticos alarmistas. En el caso de España se consideraba a “las *fuertes* presiones migratorias” como uno de los exponentes de la “*inestabilidad política* en el entorno europeo tras el fin de la Guerra Fría” (Matutes, 1996: 99, énfasis añaa-

dido), que según el entonces ministro de Asuntos Exteriores representan un tema de seguridad multidimensional para el país:

(...) el *abismo* que separa a Europa de los países más pobres o en vías de desarrollo en lo que se refiere a calidad de vida o niveles de renta, combinado con la tasa de natalidad, muy superior a la nuestra, constituye un *serio peligro potencial* y está provocando ya una *fuerte presión migratoria* procedente del Este, de África y de *Latinoamérica, origen, en muchos casos, de problemas sociales y de seguridad ciudadana que podrían llegar a ser graves* (Matutes, 1996: 97, énfasis añadido).

Las alegadas “presiones migratorias” desde Latinoamérica no eran una realidad en la España de 1996³, pero la necesidad de destacar a esta subregión se vinculaba al lugar de importancia que anhelaba ocupar España como mediadora entre Latinoamérica y Europa. Esto se entreveía ya desde la plataforma de gobierno del PP de 1996 en la que se planeaba posicionar a Iberoamérica junto con el Magreb como “(...) objetivos permanentes y vitales de la proyección exterior de la Unión Europea” (Partido Popular, 1996: 222), mientras España se autopercebía como garante necesario de estas relaciones internacionales, objetivo que se traslucía en el ahínco puesto para motorizar el espacio de las Cumbres Iberoamericanas⁴.

Pronto, Aznar ratificaba su apoyo al camino comunitario trazado en 1999 dando rienda a la consolidación de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, al expresar: “(...) estamos de acuerdo en que las ideas y las líneas marcadas en Tampere deben ser las que guíen la acción de la Unión Europea (...)” (Conferencia de prensa de Aznar, 2000, 19 de enero). Otra muestra más de que España se alineaba a los postulados de los Consejos europeos de Ámsterdam y Tampere, fue lo expresado por el mandatario en términos taxativos:

Tenemos unas *obligaciones* que cumplir y tenemos unas *responsabilidades* que asumir y que ejercer, y *como todas las responsabilidades las hay menos y más gratas*, pero lo que es indudable es que *España tendrá que cumplir sus responsabilidades* en el ámbito de *fronteras exteriores* de una manera clara y determinada (Comparecencia de Aznar, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 265, 1999, 14101, énfasis añadido).

En este contexto, Aznar involucró la dimensión fronteriza comunitaria en sus discursos pre-electorales y en el programa de gobierno del PP de cara a las elecciones de 2000:

(...) es muy importante el prestar la debida atención a todas las cuestiones relativas a los controles fronterizos, que son unas de *nuestras responsabilidades* fundamentales, y que, sin duda, el no prestarles atención puede promover un flujo de *inmigraciones ilegales* absolutamente inconveniente en algunos países (Conferencia de prensa de Aznar, 2000, 19 de enero).

De acuerdo con nuestros compromisos comunitarios, se reforzará la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo con los demás Estados miembros con programas de intercambio, transferencia de tecnologías, y con una especial atención a las fronteras marítimas (Partido Popular, 2000: 154).

El papel designado a España por su ubicación geográfica es asumido en el discurso de Aznar como una obligación en la que el país debía contribuir. Esta perspectiva española era una extensión de la visión comunitaria sobre cómo *gestionar* las migraciones controlando todas las fases del proceso migratorio (países de origen, tránsito y destino), la cual ayudó a edificar lazos fronterizos restrictivos entre los países comunitarios y los no comunitarios:

El fenómeno de la *inmigración ilegal* consta de varias *fases conectadas entre sí*, y hay que abordar cada una de ellas sistemáticamente con medidas específicas. Entre estas figuran las medidas en los países de origen y de tránsito; la cooperación policial para poner en común los datos sobre las operaciones de tráfico que, por su *naturaleza*, son internacionales; las acciones en los puntos de entrada, incluidos los controles fronterizos y las políticas de visado; la legislación contra los traficantes, la ayuda a las víctimas y su repatriación (COM [2000] 757 final, 12-13, énfasis añadido).

Construir comunitariamente una idea de frontera engarzada al control y a la seguridad se tornó en determinante: “(...) toda la política que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, (...) engloba desde la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el control de fronteras, un diseño de política de inmigración común (...)” (Conferencia de prensa de Aznar, 2001, 4 de octubre).

Como se aprecia, hay un esfuerzo por construir a la frontera comunitaria como un lugar que está a la merced de peligros, en el que deben impulsarse políticas de seguridad. El aditamento del terrorismo también se incluye en los discursos de la UE luego del 11-S, remarcando la lógica impresa sobre el resguardo de las fronteras exteriores, al prodigar:

Una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores. Pide al Consejo y a los Estados miembros que adopten medidas para la instauración de un sistema común de identificación de visados y que examinen la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes (Consejo Europeo de Laeken, 2001, punto 42, énfasis añadido).

Se puede notar que el discurso sobre la *gestión* de fronteras de la UE inmediatamente posterior al 11-S no difería en gran parte con el utilizado en los años precedentes, solo que el terrorismo se incorporaba ahora como un nuevo elemento legitimador dentro de unas ideas políticas de por sí restrictivas en términos de movimientos poblacionales extracomunitarios. Con miras a la presidencia española de la UE en 2002, Aznar retomó los postulados migratorios del Consejo Europeo de Laeken para construir la agenda política de España:

Por ello durante *nuestra* presidencia, y *de conformidad con lo acordado en Laeken*, impulsaremos un estudio sobre las condiciones en las cuales podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores, tal como una policía europea de fronteras, así como la instalación de nuevos instrumentos que nos permitan lograr una mayor eficacia en la política de visados (...). Durante nuestra presidencia impulsaremos la creación de un sistema común de visados, basado en un banco común de visados, y tomaremos decisiones sobre la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes (Comparecencia de Aznar, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, N° 131, 6541-6542, 2001).

El papel de España en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, que

selló la presidencia española de la UE, siguió especialmente estos lineamientos restrictivos. En esa reunión el país impulsó el uso de las políticas de cooperación al desarrollo como herramientas de control migratorio, lo que supuso resaltar la cooperación con los países de origen y tránsito en clave de articularlos en la *matriz de la gestión migratoria de la UE*. La fuerza de esta *cooperación asimétrica* quedó de manifiesto en la propuesta de revisar las relaciones exteriores de la UE y de sus miembros con los países que no colaborasen. Esto implicaba que los terceros países debían implicarse en la *gestión migratoria comunitaria*, no únicamente readmitiendo a sus nacionales sino también a los ciudadanos de otros países que hayan ingresado a la UE a través de sus territorios. Como el mismo presidente del gobierno español expresó: “Seguiremos las líneas maestras acordadas en el Consejo de Sevilla que pretenden potenciar la coordinación de las políticas de inmigración de los Quince, implicando también a los países de origen y tránsito” (Comparecencia de Aznar, BOCG, Nº 179, 2002). Durante esta presidencia española de la UE se posicionó a la migración en un lugar de importancia y, bajo una lógica preventiva, se recomendó la inclusión del tema en los futuros acuerdos con otros países y regiones: “Por primera vez, como ocurre con otros temas, la inmigración ilegal formará parte de las cláusulas que la Unión Europea introducirá en los acuerdos de futuro que desarrolle con cualquier país” (Comparecencia de Aznar, BOCG, Nº 175, 2002).

De acuerdo con Agrela (2007: 90), el “giro” discursivo hacia una renovada estrategia de *gestión* de la migración se afianzó en la reunión informal entre los ministros de Justicia e Interior mantenida ese mismo año en Santiago de Compostela, en la que se destacó el papel de Europol en la lucha contra la delincuencia y se presentó el Plan global de lucha contra la inmigración ilegal, propuesto por España. En este contexto, durante su presidencia de la UE en 2002, el gobierno español se alineó y colaboró activamente con la *matriz de gestión migratoria comunitaria*, a través del impulso de medidas para reforzar el control de las fronteras comunitarias.

A nivel estatal, España puso en funcionamiento en 2002 el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), aplicando un monitoreo tecnológico a sus costas. Mientras que en los seis años previos había invertido 142 millones de euros en equipos de vigilancia para el Mediterráneo, en 2003 las inversiones en el SIVE fueron de 29 millones y en 2004 de más de 32 millones (Dietrich, 2008). Este es un ejemplo

de la importancia material que para España cobró el resguardo de las fronteras exteriores.

La comunitarización de la política de visados adelantada y apoyada por Aznar en su comparecencia de 2001 jugó un rol específico en el caso ecuatoriano. Al término del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, en cumplimiento del Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal, la Comisión Europea giró una encuesta a los Estados miembros en busca de adaptar las listas de terceros países a los que se les exigirían visados para ingresar al espacio Schengen. Ecuador fue incorporado a esta lista en base a “(...) consideraciones sobre la inmigración clandestina apoyadas en datos y estadísticas proporcionados por una serie de Estados miembros. Las indicaciones relativas a las denegaciones, expulsiones, detenciones y condenas penales revisten a este respecto una importancia particular” (COM [2002] 679 final: 2). La comunidad de ciudadanos ecuatorianos más representativa en cifras en ese momento radicaba principalmente en territorio español⁵ y, al mismo tiempo, Ecuador fue durante varios años el segundo país de origen de la migración en España, por lo que se deriva que este Estado fue uno de los impulsores de la medida ante la UE, efectivizada en el año 2003.

En términos fácticos, también las leyes migratorias de este período explicitaban la influencia del marco comunitario. Así la LO 4/2000, LO 8/2000 y LO 14/2003, incorporaban específicamente el acervo definido en el Consejo Europeo de Tampere (1999) sobre régimen de entrada, visados y regulación de la estancia de los extranjeros, entre otros. Incluso una de las justificaciones que aparecían en los considerandos de esta última ley refería a la necesidad de adaptar la normativa española a las decisiones tomadas en el seno de la UE desde 2001.

En este apartado hemos repasado los aportes del gobierno español al ámbito de la política migratoria comunitaria y la retroalimentación que en este campo se verifica entre el Estado español y la UE. El Estado español discursivamente se mantuvo férreo frente a la “lucha contra la inmigración ilegal”, pero al mismo tiempo comenzó a imponer medidas restrictivas que dificultaron el acceso a su territorio en condiciones “regulares”, como se analizará más adelante con mayor profundidad para el caso de Ecuador. Antes de focalizar en el caso hispano-ecuatoriano, en la siguiente sección veremos cómo la cooperación al desarrollo, de la mano del codesarrollo, fue releída como componente activo de la *gestión migratoria comunitaria*.

1.1. Hacia ¿nuevas? formas de Cooperación al Desarrollo: el codesarrollo

En los países del hemisferio norte la coincidencia temporal de similares medidas migratorias restrictivas, amparadas en discursos legitimadores de su implementación, fueron una continuidad en el siglo XX (Pellerin, 1999; Lahav y Guiraudon, 2000; Meyers, 2002, 2004). Un ejemplo de ello fue el lugar preponderante que se le otorgó en Europa a la cooperación al desarrollo y a la entrega de financiación a países emisores del Sur con el fin de comprometerlos en el freno a los flujos migratorios. Como se verá en este apartado, con esa impronta se cimentaron las discusiones en torno al llamado codesarrollo en el marco de la construcción de la política migratoria comunitaria. Además se dará cuenta de los determinantes de la inclusión del codesarrollo como categoría en la agenda de política exterior española.

La inclusión de mecanismos de impulso al “desarrollo” para prevenir la emigración desde los países del Sur se instaló pioneramente en la agenda política de los Países Bajos⁶ a mediados de los años 70, y de Francia y Alemania en las décadas de los 80 y los 90 (Marín Sánchez, 2006). Esto indica que en el marco europeo las políticas de desarrollo vinculadas al control migratorio en origen fueron concebidas tempranamente, añadiendo como herramienta la promoción del retorno de los migrantes a sus países de origen. Varios países europeos desplegaron la utilización de la ayuda y la cooperación al desarrollo hacia los países de emigración como medida para prevenir futuras llegadas, con muy pocas posiciones en contra de su uso⁷. Se estimuló, por ejemplo, la inversión de las empresas europeas en los países de origen⁸, pensando que así podía propiciarse el retorno de los trabajadores migrantes (Tapinos y Delaunay, 2001). Este antecedente ilustra cómo se asoció la migración con el desarrollo en clave de restricción de los flujos con sentido Sur-Norte.

Si se considera tanto el ámbito de la integración europea como el español, a inicios de 1990, Abel Matutes como comisario de la Comisión Europea responsable de las relaciones con los países del Mediterráneo, América Latina y Asia, hizo público un plan para contrarrestar las emigraciones de la cuenca del Mediterráneo utilizando estrategias de cooperación e inversión comercial en los países de origen de los migrantes (Ghosh, 1992a: 15). Unos meses más tarde, los ministros encargados de las Relaciones Exteriores de España e Italia propusieron destinar un

0,25% del producto nacional bruto de los países de la Comunidad Europea para fomentar el crecimiento económico en Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez a cambio de cooperación para aminorar los flujos de migrantes (Ghosh, 1992a). Estas sincronías no son casuales, sobre todo si se revisa la trayectoria de funcionarios puntuales que han fluctuado entre el ámbito doméstico español y la arena integracionista europea, como es el caso del mencionado Abel Matutes⁹, quien posteriormente fue ministro de Asuntos Exteriores de la primera legislatura de Aznar.

De cara a la puesta en funcionamiento del Tratado de Maastricht, se trazaron lineamientos prospectivos para incluir a la inmigración en la agenda política comunitaria, favoreciendo la implantación de proyectos de desarrollo en áreas identificadas como emisoras de inmigración. También se aconsejaba abordar el tema de la migración en futuros acuerdos de cooperación con el fin de mantener a potenciales inmigrantes en sus lugares de origen (SEC [1991] 1855 final; SEC [1992] 915 final; COM [1994] 23 final). En la misma tónica, la hoja de ruta planteada por la declaración del Consejo de Desarrollo de 1992 sobre aspectos de la política de cooperación hasta el año 2000 incluía el reconocimiento de que el uso eficaz de la ayuda podía reducir las presiones migratorias a largo plazo (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992). Como se aprecia, el nexo que vinculaba la cooperación, el desarrollo y la restricción de las migraciones iniciado por algunos países en los años 80, se extendió en la década de los 90 a escala comunitaria.

El bloque de integración convocó en 1994 a que las políticas de migración y asilo estuviesen inmersas en la política externa comunitaria y para ello se alentó el uso de varios instrumentos en niveles como el comercio, la asistencia humanitaria, los derechos humanos, y las políticas de cooperación y desarrollo con la finalidad de atender a las causas de las presiones migratorias (COM [1994] 23 final). A modo de incentivo, ya en ese momento la Comisión financió un proyecto para “estimular y facilitar el retorno y la reintegración” de inmigrantes africanos cualificados residentes en países industrializados que fue implementado por la OIM (COM [1994] 23 final, punto 60).

Estas propuestas que ligaban las políticas de desarrollo al control de los flujos migratorios se reescribieron a partir de ese momento bajo el rótulo de la *gestión migratoria*. El codesarrollo apelaba a esta fórmula agregando a los propios migrantes dentro de esa ecuación.

El concepto de codesarrollo comenzó a utilizarse en los años 80 en Francia para denominar un tipo de cooperación Norte-Sur, en la cual no se consideraba a las migraciones (Malgesini, 2001, 2005). En 1995, el Estado francés empezó a financiar proyectos de “reinserción” de migrantes en sus países de origen, antecedente clave para comprender la lógica del codesarrollo en la que se ataba el retorno a las fases económicas negativas en el país de destino (Malgesini, 2001, 2005). El tema cobró magnitud recién en 1997, cuando el académico argelino-francés Sami Naïr reflató esta idea tornándola pertinente para la situación con la que coyunturalmente lidiaba la administración francesa¹⁰, de la que él formó parte durante 1997 y 1998. Sintéticamente, la premisa de Naïr (1997) se refería a generar un interés compartido entre los países y las sociedades de origen y destino para “estabilizar” los flujos migratorios e “integrar” a quienes ya eran inmigrantes. Para ello llamó a hacer de la inmigración un vector más del desarrollo. Esta fórmula retomaba los postulados previos que ligaban el retorno y el control migratorio con las iniciativas de fomentar el desarrollo, sin embargo en ese momento fue (re)editada como si se tratase de una novedad dentro del campo político. El concepto de codesarrollo es híbrido en tanto se sitúa entre la cooperación al desarrollo y la *gestión* de la migración (Giménez Romero *et al.*, 2006), la redefinición de las relaciones Norte-Sur (Malgesini, 2001, 2005; Giménez Romero *et al.*, 2006), y la legitimación de los controles fronterizos derivados de la UE (Cortés Maisonave, 2010).

En el marco del “enfoque global” de la migración pautado en el Consejo Europeo de Tampere (1999) se planteó la colaboración de los terceros países en el fomento del codesarrollo. De la mano de estas recomendaciones, Aznar se alineó a esta propuesta y defendió que “(...) la Unión y sus Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos de diálogo y cooperación con terceros países para lograr (...) el codesarrollo y atajar las causas de la inmigración ilegal en su origen” (Comparecencia de Aznar, 1999: 14101). En esta intervención, el presidente del gobierno español agregó:

(...) tenemos que afrontar *problemas* digamos (...) *hacia afuera y hacia adentro. Hacia afuera problemas en los países que son origen de emigración, y esa es la estrategia de codesarrollo. (...) los Quince estamos de acuerdo en que hay que introducir cláusulas de readmisión* en aquellos acuerdos que existen de la Unión Europea con terceros países. No podemos condicionar (...) cualquier política a tener (...) efectos en la

estrategia de codesarrollo que en todo caso tiene que ser paralela y que inevitablemente, por *no depender solamente de la voluntad europea sino de la voluntad de la ejecución (...) de distintos Estados*, tiene que ser y será forzosamente lenta (Comparecencia de Aznar, 1999: 14101).

Este extracto dimensionaba al codesarrollo como parte de la agenda de la política exterior de España a largo plazo, como un horizonte al que apuntar para frenar las migraciones en origen, de las que debían responsabilizarse los países de emigración. Aznar presentaba la implementación del codesarrollo como un compromiso de lealtad europeísta, en la que España al replicar esta política reafirmaba su pertenencia a los “quince”.

Un mes antes de la aprobación en España de la LO 8/2000 sobre migraciones que incluyó al codesarrollo, en la UE se perfilaron distintas iniciativas así como posibles trabas para poner en práctica esta política:

Se han elaborado seis planes de acción, basados en un programa coherente de cooperación y *codesarrollo* que incluye el diálogo con los países *afectados*, para países o regiones *específicos*, y se espera que se faciliten recursos financieros en un futuro próximo para que la acción comunitaria contribuya a la realización de los planes (COM [2000] 757 final, 7, énfasis añadido).

Las transferencias a gran escala pueden *desincentivar* al país de origen a *cooperar* en el control de la emigración (COM [2000] 757 final, 8, énfasis añadido).

Las regiones geográficas de acción estaban en línea con el mapa de la *gestión migratoria de la UE* presentado anteriormente. En el segundo extracto, las remesas emergían como un factor de riesgo para la colaboración de los países de origen en los principales objetivos del codesarrollo: el retorno y la contención de potenciales migrantes internacionales. Por ello era importante vehiculizar las mismas, presentándolas en términos de “ganancia” para los países y las comunidades de origen. Es decir, arraigar la idea de que los recursos privados de los migrantes podían tornarse “productivos”. Los hilos de interés político que sostenían los postulados de la UE en cuanto al codesarrollo quedaban expuestos en ese mismo documento:

(...) los *problemas* de la inmigración y del asilo (...) deberían incor-

porarse *más* específicamente a los programas comunitarios con los terceros países, tanto en el ámbito del *comercio* como del *desarrollo*. El enfoque de *colaboración* debería proporcionar un marco para tratar con *flexibilidad* las nuevas tendencias de la migración (...) con el concepto de *migración como patrón de movilidad* que *estimula* a los inmigrantes *a mantener y desarrollar sus vínculos con sus países de origen*. Esto incluye garantizar *que el marco jurídico no desvincule a los emigrantes de sus países de origen*; por ejemplo, que tengan posibilidades de *visita* sin perder su estatuto en el país de acogida, y de *seguir hacia adelante o volver en función de cómo evolucione la situación en el país de origen y en el resto del mundo*. Tal concepto *animaría* a los emigrantes *a participar* en el desarrollo económico de su país de origen, *no sólo enviando dinero a sus familias, sino también apoyando proyectos de desarrollo*, proyectos empresariales, etc. (...) La *cooperación* entre los países de origen y de residencia de los emigrantes debe basarse en el *diálogo con los gobiernos y con los propios emigrantes y sus asociaciones* (...) (COM [2000] 757 final, 8-9, énfasis añadido).

El uso como comodín del concepto de “movilidad” para tratar temas distintos como el llamado “problema” de la migración y el asilo era funcional al discurso de la provisionalidad de los inmigrantes, atando sus estancias a los vaivenes laborales en los países de inmigración y a los ciclos económicos en los países de emigración, apelando al compromiso afectivo de los migrantes con los lugares de origen. Quedaba expuesto que el codesarrollo como discurso político apuntaba al “retorno”, invocando a los migrantes a “seguir adelante”, pero siempre que sea en otra dirección que la del país de destino. En este contexto, la *cooperación política asimétrica* entre actores con distintas capacidades de poder y representación era funcional para hacer penetrar esta lógica y articular a todos los participantes. En la negociación “flexible” de codesarrollo entre España y Ecuador se puso en práctica lo que el texto de la UE decía dado que, como se analizará más adelante, el país de origen y los migrantes organizados demandaban la regularización administrativa para sostener la posibilidad de “movilidad” expresada en este último extracto.

España incluyó el enfoque del codesarrollo en la LO 8/2000 sobre migraciones, así como en el programa Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Greco) de 2001. Ambos se inscriben dentro de un planteo global y coordinado ceñido a la *gestión migratoria* que España proponía para el tratamiento de las migraciones en línea con la UE.

En la LO 8/2000 sobre migraciones se resaltaba que la visión allí plasmada compartía “(...) no solo (...) una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente” (LO 8/2000, exposición de motivos). Esto era posible dado que el control de los flujos migratorios, la integración de los migrantes regulares y el codesarrollo hacían parte de la *matriz de gestión migratoria de la UE*, de la que España se embebía y a la que adscribía abiertamente. Como ya se dijo, dentro de esa *matriz* las medidas de control migratorio se diversificaban y se extendían geográficamente mucho más allá de los límites fronterizos propios de la UE, con ámbitos de injerencia amplios.

En el programa Greco, España definía al codesarrollo como “(...) el desarrollo compartido por los sujetos participantes (...)” (Programa Greco, 2001: 15330). Se involucraba en la cadena a todos los actores, implicándolos en un andamiaje de control, incluso financiero, del proceso migratorio. Esto incluía a los Estados, a los propios migrantes sobre quienes pesaba la responsabilidad de aportar en beneficio de sus países de origen y destino, a sus familias y a sus comunidades. Entre las medidas contempladas por el programa para el codesarrollo estaban la “formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen”; la “ayuda a su reinserción en los países de origen”; la “orientación de su ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen”; la “promoción del fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen”; y la “asistencia técnica a los países de los que proceden los inmigrantes” (Programa Greco, 2001: 15331).

Esas iniciativas implicaban una inclusión activa de la temática dentro de la agenda de política exterior española con los países de origen, como sucedió en el caso ecuatoriano que analizaremos más adelante. Imperaba la visión de las personas como “capital humano”, pensándolas como una mercancía que pudiese capitalizarse, asumiendo entonces a la migración como un proceso económico, dentro del cual la experiencia era exitosa en la medida en que reportase réditos y contribuciones al “desarrollo” (Clavijo, 2014: 132).

El codesarrollo se engarza en parte con el concepto crítico de Ortiz Gómez (2014: 188) “cultura de autogestión para el desarrollo”, que engloba un cúmulo de ideas afines al pensamiento neoliberal promovidas

mediante programas de política pública, en la que distintos grupos sociales deben hacerse cargo de generar sus propias fuentes de ingresos y de dar soluciones a problemas diversos, asumiendo que el Estado no es el único responsable de crear condiciones de desarrollo. En los modelos de codesarrollo hay niveles de gobierno involucrados en promover el desarrollo estatal instrumentalizando a los individuos migrantes, su fuerza de trabajo, y su capacidad y voluntad de ahorro. Desde una perspectiva crítica el codesarrollo puede ser entendido como expresión de la racionalidad liberal, que considera a las y los migrantes como responsables de sí, de sus comunidades, y del “aporte” de sus proyectos de movilidad ante los Estados, produciéndose así una *flexibilización transnacional de su campo social y laboral*, en la que con su mismo rol de migrantes deben (re)presentarse como proveedoras/es beneficiosas/os, “autogestionándose” con miras a su propio “retorno”. En resumen, se trata de una política cosificadora de los sujetos migrantes (Clavijo, 2014).

El desarrollo ligado a una particular perspectiva de *gestión de las migraciones* abre la puerta a iniciativas restrictivas, como por ejemplo fueron las recomendaciones españolas en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. Aunque la propuesta de España y Reino Unido acerca de recortar la ayuda al desarrollo a los países de origen que no colaboren en el control migratorio no prosperó en Sevilla por oposición de Francia¹¹, Suecia y Finlandia (Gil Araujo, 2006b), estas discrepancias al interior de la toma de decisiones de la UE ratificaron que no se trataba de una disidencia respecto a las medidas de fondo que componían la *matriz de gestión migratoria de la UE*, sino de divergencias acerca de la intensidad de su aplicación. En esa reunión se pautó que la cooperación y ayuda al desarrollo servían para aminorar los movimientos migratorios y se instó a que:

(...) se incluya una *cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios* y sobre la *readmisión obligatoria* en caso de inmigración *ilegal* en todo futuro acuerdo de *cooperación, de asociación o equivalente* que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país (Consejo Europeo de Sevilla, 2002, punto 33, énfasis añadido).

(...) hay que llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que *no colaboren* en la lucha contra la inmigración *ilegal*. Esta evaluación *se tendrá en cuenta* en las *relaciones* de la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes. Una colaboración insuficiente por parte

de un país *podría dificultar la intensificación de las relaciones* de dicho país con la Unión (Consejo Europeo de Sevilla, 2002, punto 35, énfasis añadido).

Fuera de los modos filantrópicos con que a veces se suele presentar a la cooperación internacional, estos párrafos ilustran con claridad las formas de negociación coactivas con que se puede imponer la agenda comunitaria sobre migraciones en las relaciones exteriores con otros actores. Lo presentado en estas páginas muestra que la *matriz de gestión migratoria de la UE* opera como lineamiento para la política exterior de los países miembros en su vinculación con otros Estados, como corroboran las palabras de la última ministra del PP en la materia:

(...) la política de inmigración está en vías de comunitarización, lo que significa que cada Estado miembro lo único que tiene es un *cierto poder de sugerencia*, pero en realidad *todas las propuestas vienen muy marcadas desde la Comisión Europea*. Esto ha hecho que *nosotros hayamos modificado algunos de nuestros planteamientos*. Tenemos que ser conscientes de que únicamente teniendo una política de inmigración integrada en la Unión Europea en el sentido de que abarque desde la *cooperación al desarrollo* hasta la integración del inmigrante en las comunidades de acogida, sólo así podremos *canalizar* esta situación de flujos de inmigración que en estos momentos tiene unos *aspectos tan negativos* (Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, Diario de Sesiones del Senado, N° 416, 2003: 27, énfasis añadido).

Era explícita la alineación de España con la UE y la injerencia que esta ejercía sobre los Estados miembros. La europeización de la política migratoria española era presentada por la ministra de Asuntos Exteriores española como un logro político, una introyección que subrayaba un sentido de pertenencia al espacio europeo. En este sentido, el codesarrollo como componente de la política migratoria comunitaria fue incluido en las propuestas que luego España dirigiría hacia Ecuador. En suma, la cooperación al desarrollo y el codesarrollo son parte de la *matriz de la gestión migratoria de la UE* adoptada concientemente por España, operando como instrumentos de control y selección de inmigrantes. En el próximo capítulo se verá de qué manera en el caso hispano-ecuatoriano el desarrollo, la cooperación y el trabajo migrante quedan subsumidos en esta lógica y detallaremos los matices que pueden observarse en la ejecución española de la *matriz de gestión migratoria comunitaria*.

Notas

1 Años después, el PP plantearía esto en clave de control migratorio durante la Cumbre Europea de Sevilla de 2002.

2 Esto respalda la trascendencia política de esa reunión que se llevó a cabo en marzo, cuando el primer gobierno de Aznar se inició en mayo.

3 Difícilmente podrían serlo cuando el número de extranjeros en 1996 era de 538.984 (Ministerio del Interior, 1996), representando aproximadamente un 1,35% de la población total de España que era de 39.669.394 de personas, de acuerdo con datos oficiales del INE español.

4 Sobre este aspecto ver los trabajos de Celestino Del Arenal, por ejemplo Del Arenal (2011).

5 Consecutivamente desde los años 2000 a 2004, Ecuador fue el segundo país de origen de flujos migratorios llegados a España, después de Marruecos (ver Ministerio del Interior, 2000, 2001, 2002a, 2003b, 2004). Tanto Ecuador como Colombia recién en 1999 se incorporaron a las listas desagregadas de los principales colectivos de extranjeros emitidas por el gobierno español (ver Ministerio del Interior, 2000).

6 Marín Sánchez (2006) señala en especial el programa Remploi (*Reintegration of Emigrant Manpower and Local Opportunities for Development*), ejecutado en 1974 por el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, el cual tenía por objeto convertir a los migrantes de Turquía, Túnez y Marruecos en agentes de desarrollo en sus países, una vez repatriados. Esto puede considerarse como un ejemplo temprano de control migratorio indirecto (Van Amersfoort, 1999).

7 Una excepción encontrada en los discursos y documentos recopilados data de 1995. Alemania y Vietnam intentaron alcanzar un acuerdo para la “devolución” de 40.000 inmigrantes a cambio de “ayuda al desarrollo” por el valor de 100 millones de marcos de ese entonces, cuestión que fue condenada por el Parlamento Europeo por considerar que la cooperación al desarrollo no podía utilizarse para repatriar forzosamente a inmigrantes, alegando que de ellos 15.000 vietnamitas eran antiguos trabajadores contratados por la extinta República Democrática Alemana (Resolución, 1995: 168).

8 Incluso en los años 70 se concebían como destinatarios de esas políticas a inmigrantes de países de Europa del sur que luego integrarían la UE, como el caso de Portugal.

9 Luego de su cargo como comisario ante la Comisión Europea, desde 1994 y hasta que asumió en la cartera de relaciones exteriores del PP en 1996, presidió la Comisión de Asuntos Exteriores y Seguridad del Parlamento Europeo.

10 Malgesini (2001) recuerda que la (re)emergencia del “codesarrollo” se dio en medio de fuertes protestas del movimiento de inmigrantes “sin papeles” que demandaban al Estado francés la regularización de su situación.

11 Francia la veía como una afrenta demasiado directa especialmente hacia los países del Magreb y hacia los intereses europeos afincados allí (Del Pino, 2005).

Capítulo 7. Las migraciones ecuatorianas en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana

En este capítulo se puntualizarán algunos antecedentes clave sobre las relaciones diplomáticas entre España y Ecuador, subrayando la irrupción e impacto de las migraciones internacionales en el vínculo bilateral entre fines del siglo XX e inicios del siglo XXI. Luego se remarcarán los pasos dados por España en relación a la *gestión migratoria* de los flujos ecuatorianos, analizando de qué manera distintas herramientas políticas de la *matriz de gestión migratoria de la UE* fueron aplicadas por España hacia Ecuador. Apuntando a ello, se ahondará en la modificación de los Convenios de doble nacionalidad existentes entre ambos países; la sanción del Acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios (AROFM); la imposición de la visa Schengen para Ecuador; así como diferentes iniciativas políticas de cooperación al desarrollo, que de la mano del codesarrollo, apuntaban al control migratorio español sobre las corrientes ecuatorianas.

1. Apuntes sobre las relaciones exteriores entre España y Ecuador

El inicio de las relaciones diplomáticas entre España y Ecuador puede situarse en el año 1840, con la firma del Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre ambos países que designó representantes del servicio exterior en cada territorio. Más de un siglo después, en 1951, estos países elevaron la categoría de sus representaciones diplomáticas al rango de Embajadas (Calvo-Sotelo, 2001).

A lo largo del siglo XX, Ecuador prestó su apoyo al país ibérico en sus candidaturas para integrar organismos internacionales en la época del franquismo y votó en contra de su expulsión de la ONU en 1946

(Calvo-Sotelo, 2001). En 1979, después de la muerte del dictador Francisco Franco, se registró la primera visita a Ecuador de un presidente del gobierno español, Adolfo Suárez, a la que siguió la de Leopoldo Calvo-Sotelo en 1982, Felipe González en 1986 y José María Aznar en 1999. Para las relaciones bilaterales también fueron importantes las visitas de Estado del rey Juan Carlos I en 1980, la reina Sofía de España en 1991 y 1999, así como del príncipe Felipe en 1996 y 1998.

Históricamente, el Estado ecuatoriano le confirió un lugar de importancia a España, por ejemplo situándolo como país mediador¹ en el conflicto territorial con Perú (Calvo-Sotelo, 2001; Carrión Mena, 2001). Este rol reflejaba un grado de confianza si se recuerda que esta problemática internacional impregnó la mayor parte de la agenda de política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como Estado hasta su resolución en 1998.

Dentro de los nuevos temas que ingresaron en la agenda de política exterior de Ecuador, la migración se tornó un tema diplomático prioritario hacia fines de la década del 90 (Ponce Leiva, 2005) y se convirtió en un articulador de las relaciones exteriores de España hacia ese país sudamericano (García-Calvo, 2006).

Esto se reflejó en la modificación del rango de las representaciones oficiales españolas en Ecuador. Para tener un panorama, en 2001 España tenía 157 oficinas consulares en el exterior, de las cuales 75 eran consulados de carrera que se repartían en 31 países y el resto eran agencias consulares a cargo de cónsules honorarios (Sanz Díaz, 2003). En Ecuador, el volumen de trabajo se fue incrementando “de manera espectacular” debido a la emigración de ecuatorianos hacia España, lo que llevó –en parte– a que la Sección Consular de la Misión Diplomática Permanente de España en Quito fuera ascendida a Consulado en 2003 (BOE N° 243, 2002: 35771). En octubre de 2004, aludiendo al cuantioso trabajo derivado de las consultas por reagrupaciones familiares, visados de trabajo y estudio, y de los acuerdos laborales vigentes, el Consulado de España en Quito alcanzó el rango de Consulado General.

Al mismo tiempo, también se fortalecieron institucionalmente las relaciones entre Ecuador y la UE con la apertura en 2003 de la Delegación de la Comisión Europea² en Quito, hecho que fue posible gracias a las gestiones efectuadas por España durante su presidencia de la UE en 2002 (Embajada de España en Ecuador/Ineci, 2003).

La presencia consular ecuatoriana en España había sido histórica-

mente limitada y poco dinámica³. En 1999 el gobierno de Ecuador revisó la situación de sus consulados en España e Italia y el Ministerio de Relaciones Exteriores recomendó abrir nuevas representaciones en distintas ciudades, así como elevar la categoría de los consulados ad honorem a consulados rentados (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000), debido a la cantidad de migrantes que demandaban atención en esos países que se habían convertido en los principales destinos en Europa. En 2003 se crearon consulados ecuatorianos en las ciudades españolas de Valencia y Murcia, puntapié de una serie de representaciones que se abrirían con el transcurrir de la década.

Otro dato que daba cuenta de la magnitud del impacto de la migración ecuatoriana era la cantidad de pedidos de tramitación de pasaportes ordinarios y legalizaciones de documentos tanto en Ecuador como en España. De acuerdo con datos oficiales, hubo incrementos en las solicitudes⁴ de pasaportes ecuatorianos en momentos clave del proceso migratorio: se imprimieron más de 100.000 pasaportes tanto en 1999 como en 2000, con un pico de más de 400.000 en 2001, volviendo a superar los 100.000 en 2002, cifra que apenas disminuyó al año siguiente y que en 2004 se duplicó. Este aumento en el número de pasaportes también supuso un incremento de las tramitaciones ante el consulado español en Ecuador. La Cancillería ecuatoriana asentó esta situación de forma oficial y contundente:

(...) la función de otorgamiento de pasaportes ordinarios se (...) realizó *intempestivamente* y por ello el Ministerio de Relaciones Exteriores *no disponía de un espacio físico, equipo y sistema informático, así como de personal para la atención al público*, tanto en la recepción de documentación como en el procesamiento de la misma y en la entrega de los documentos de viaje. De allí [que] la *ardua labor* se la tuvo que *improvisar*, con las correspondientes *incomodidades* para los usuarios del servicio, como para la propia Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, Tomo I, 98-99).

Ante esta situación, el Estado ecuatoriano solicitó la asesoría de la OIM para actualizar la infraestructura relacionada al expendio de pasaportes (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, Tomo I). Este extracto marcaba los diversos cambios con los que tuvo que lidiar Ecuador al mismo tiempo que intentaba de-

finir y construir una política pública hacia la emigración, temática que luego llegó a ser parte de la reconfiguración misma del Estado andino.

En las siguientes páginas, se profundizará en cómo la migración caló como tema político en las relaciones diplomáticas hispano-ecuatorianas. Se analizará la manera en que España, como Estado comunitario, *gestionó* los flujos migratorios de un tercer país, como Ecuador, aplicando herramientas propias de la *matriz de gestión migratoria de la UE*.

2. La *gestión migratoria* de los flujos ecuatorianos en España

La “irregularidad” migratoria ha merecido un lugar de relevancia en la relación entre España y Ecuador. El Estado ecuatoriano expresó su preocupación cuando la “irregularidad” se visibilizó en 1998 con la captura en la localidad de Murcia de un grupo de “inmigrantes ilegales” provenientes de Ecuador, muchos de ellos menores de edad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, Tomo I, 46). En el Informe a la Nación, 1998-1999, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador destacaba que el estatus migratorio “irregular” era el motivo de cada vez más detenciones y deportaciones de ecuatorianos en el exterior. En 1999, el cónsul honorario de Ecuador en Murcia posibilitó la adjudicación de viviendas para trabajadores agrícolas ecuatorianos y el país andino comenzó a estudiar la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales sobre seguridad social con España (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000).

Progresivamente las migraciones comenzaron a ser consideradas un tema de mayor interés en el campo de la política exterior ecuatoriana y a incorporarse plenamente en la agenda de asuntos internacionales. Esto se deduce del accionar del gobierno ecuatoriano en 1999 cuando, en el marco de las negociaciones en España por el texto de la nueva ley de extranjería, entabló contacto con los principales partidos políticos españoles en el parlamento para propiciar la regularización de sus emigrantes e intentar impulsar una disposición en favor de los países latinoamericanos con los que España tenía convenio de doble nacionalidad y supresión de visados, como Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Luego, en el año 2000, el canciller ecuatoriano incluyó en su agenda de visita oficial a España el repaso con sus contrapartes de la ley de extranjería española y de la situación de los inmigrantes ecuatorianos, además de iniciar con-

versaciones acerca de un convenio bilateral sobre flujos migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000). Estas acciones políticas sobre el tema, también se reforzaron con la elaboración por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador de instructivos para los ecuatorianos que salían del país y para los cónsules ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000).

Es decir, así como en el capítulo anterior quedó demostrado que la llamada “lucha contra migración ilegal” ocupaba un lugar destacado en la política migratoria española, para Ecuador la regularización administrativa de los ecuatorianos en España y la defensa de sus derechos tuvo un lugar primordial en su política exterior. Las negociaciones bilaterales reflejaron estos intereses, reconfigurando los instrumentos diplomáticos sobre doble nacionalidad, flujos laborales, visados y cooperación al desarrollo, como se profundizará seguidamente.

2.1. Doble nacionalidad

Ecuador y España firmaron un Convenio de doble nacionalidad en 1964⁵ que, además, garantizaba el acceso irrestricto y recíproco al mercado de trabajo para aquellos nacionales del otro Estado que no pudieran o no quisieran adquirir la nueva nacionalidad. Este instrumento sufrió cambios a lo largo de las décadas siguientes: se reconsideró en 1995 y luego se amplió en 1999.

La primera modificación añadió la condición previa de “regularidad” migratoria para gozar de los derechos consensuados en este Convenio. El protocolo modificatorio de 1995 esclareció puntualmente el Art. 8, quedando redactado de la siguiente manera: “los españoles en Ecuador y los ecuatorianos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorgan las legislaciones ecuatoriana y española, respectivamente”, aunque “(...) una vez concedidos los permisos de residencia o de trabajo necesarios” recién cada Estado otorgaría facilidades de acuerdo con los criterios de reciprocidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Protocolo modificatorio del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España, Informe a la Nación, 1995-1996, Tomo III: 224).

Luego de 1995, España presentó un “proyecto de protocolo adicio-

nal” para dicho Convenio, al que Ecuador respondió con distintas contrapropuestas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1996-1997, Tomo I; 1997-1998, Tomo I). Finalmente, durante la visita oficial de Aznar a Ecuador en 1999, se firmó el Protocolo adicional que modificó el Acuerdo de doble nacionalidad (1964), estableciendo la posibilidad de que nacionales de ambos países se desvinculasen voluntariamente del Acuerdo y se insertó la condición de “regularidad” para ingresar al mercado de trabajo. Esto se tradujo en una restricción para los nacionales de Ecuador en pleno apogeo de la emigración hacia España. Este nuevo instrumento, que entró en vigencia a mediados del año 2000, implicó un cambio de situación dado que hasta ese momento los permisos de trabajo para los inmigrantes ecuatorianos no estaban sujetos a la situación nacional de empleo por lo que tenían el derecho de acceder a cualquier tipo de trabajo (Gómez Ciriano, 2007; Gil Araujo, 2010a). En cambio, de ahí en más solo pudieron acceder a los empleos que estuviesen vacantes por falta de mano de obra nacional. Ecuador no fue un caso aislado, España promovió reformas bilaterales similares en convenios de la misma índole con varios países latinoamericanos como Colombia en 1998, Honduras en 1999, Paraguay en 1999, Bolivia en 2000, Perú en 2000, Argentina en 2001 y República Dominicana en 2002.

Los convenios de doble nacionalidad permiten que los migrantes nacionalizados españoles puedan conservar su nacionalidad original. Específicamente, las personas procedentes de América Latina⁶ pueden postular a la nacionalidad española con solo dos años de residencia regular en el país ibérico gracias al Código Civil español de 1982, lo que podría considerarse una ventaja si se tiene en cuenta que otros orígenes nacionales deben contar con al menos diez años de permanencia. Comparativamente, el 18% de los inmigrantes latinoamericanos tienen nacionalidad española, mientras que para quienes nacieron en países de Asia o África la cifra se reduce a 14% (Gil Araujo, 2010a).

Para muchos migrantes en España salir de la condición administrativa irregular representaba la posibilidad de cumplir con los dos años de residencia regular requeridos y abrirse paso a la nacionalidad y por consiguiente facilitar el proceso de reagrupación familiar. En el caso de los ecuatorianos, el acceso a la nacionalidad fue una estrategia para conseguir una estabilidad administrativa, prevenir posibles expulsiones y disfrutar de los derechos plenos que se reservaban a los nacionales (Gómez Ciriano, 2007).

También, el acceso a la nacionalidad podía acelerarse si se tenía vínculo familiar con una persona española. Por ejemplo, el tiempo de residencia se reducía a un año para los nacidos en España de padres extranjeros y para quienes se hubiesen casado con un nacional.

El caso de los hijos de ecuatorianas/os nacidos en España es un punto que entrecruza el derecho a la nacionalidad española con la aplicación del Convenio de doble nacionalidad. En el tratamiento de los expedientes de hijos de padres ecuatorianos, Ecuador criticó que las autoridades españolas no hicieron una interpretación favorable de la posibilidad de optar por la nacionalidad del lugar de nacimiento (Embajada del Ecuador en España, 2013: 2). Esta cuestión se configuró como un tema de discusión incluso luego de terminado el gobierno aznarista.

Para el caso de los cónyuges extranjeros, optar a la nacionalidad española se confronta con las decisiones de vida de los migrantes. Antes de la década de los 90 se podía tener acceso “aunque el matrimonio se hubiere disuelto” (Ley 51/1982, Art. 22.4), pero luego el derecho fue restringido al extranjero que “no estuviere separado legalmente o de hecho”, requisito que se aplicaba de igual manera a el/la viudo/a de una persona española (Ley 18/1990, Art. 22, inciso 2.d; Ley 36/2002, Art. 22, inciso 2.d).

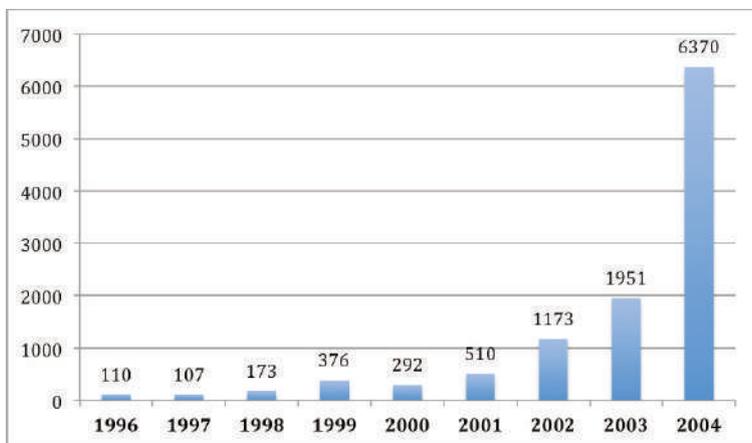
Los descendientes de españoles pueden reclamar la nacionalidad si tienen madre o padre o abuela/o provenientes de España (Ley 36/2002, Art. 22, inciso 2.f), siempre que el interesado pueda “justificar (...) buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española” (Ley 36/2002, Art. 22, inciso 4), es decir categorías a merced de la discrecionalidad burocrática.

Para las personas de origen ecuatoriano, optar por la nacionalidad española, con sus reformas y vaivenes, representó –después de la regularización– el camino más seguro para conseguir una categoría jurídica estable para permanecer en el territorio español entre 1996 y 2004. Especialmente esto se incentivó tras la aplicación del visado Schengen en 2003, como muestra el Gráfico N° 4.

Estos cruces entre nacionalidad española y extranjería ejemplifican que no se es español de “origen”, sin trámites mediante, en caso de haber nacido en España de padres extranjeros; que además si alguien aspira a nacionalizarse siendo cónyuge extranjero no existe la libertad de separarse ni siquiera de hecho; que la regularidad administrativa opera como una limitante crucial para cumplir con los dos años de residencia estipulada

para optar a la nacionalidad española y que, además, se debe dar comprobación al Estado español sobre la “integración” a la sociedad. En suma, estos aspectos son muestras de cómo se ha complejizado y diversificado la posibilidad de pasar de ser inmigrante a ser español/a.

Gráfico N° 4. Concesión de nacionalidad española a ecuatorianas/os



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio del Interior (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002a, 2003a, 2004).

2.2. Acuerdo de regularización y ordenación de los flujos migratorios ⁷

La regularización era uno de los ejes que organizaban las vinculaciones políticas entre España y Ecuador. Por las leyes de extranjería españolas, desde 1985 ser considerado/a regular estaba atado a un contrato de trabajo y a un permiso de residencia. El AROFM fue una muestra de la complejidad que suponía lograr esta relación entre la posibilidad de trabajo, de residencia y la regularidad administrativa al mismo tiempo.

Como se viene apuntando, debido al incremento de la emigración ecuatoriana hacia España, para Ecuador “el problema migratorio” era uno de los puntos nodales de la agenda política de su embajada en Madrid (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001: 46). Entre agosto y octubre de 2000 se iniciaron las negociaciones del Acuerdo bilateral en las que España presentó la pri-

mera propuesta del texto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). El Acuerdo fue concertado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y por tres ministerios españoles: el Ministerio de Asuntos Exteriores, de Trabajo y Asuntos Sociales y del Interior. Ello daba cuenta de las diversas esferas en las que se ubicaba la cuestión migratoria en cada país. Además de un asunto de política exterior para ambos, para España se encuadraba también como un tema laboral y de seguridad.

Las conversaciones se aceleraron en enero de 2001, cuando un accidente de tránsito al sur de España cobró la vida de varios trabajadores ecuatorianos “irregulares” en Lorca, Murcia. Este episodio reactivó marchas y encierros que demandaban la regularización de la situación administrativa de las/os migrantes extracomunitarias/os en varios puntos del país, lo que colocó a la cuestión migratoria en el centro de la agenda social española. En negociaciones políticas bilaterales, el gobierno ecuatoriano logró –fuera del AROFM– la revisión de oficio por parte de España de las solicitudes rechazadas de migrantes ecuatorianas/os durante la regularización migratoria del año 2000, que había beneficiado a 17.000 ecuatorianas/os de las/os 60.000 en condición irregular, estimación derivada de la cifra del empadronamiento municipal (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001).

En un contexto en el que, por disposición de la UE, desde el año 2000 era obligatoria la contratación de trabajadores extranjeros en origen, España presentó un programa de “retorno voluntario” que se desarrolló por fuera del AROFM⁸. Estaba dirigido exclusivamente a migrantes ecuatorianas/os que ya vivían en el país ibérico, quienes debían conseguir una oferta laboral en España –o presentar el contrato del lugar donde ya se encontraban trabajando– y volver a Ecuador para ser contratados en origen. Se inscribieron 24.000 ecuatorianas/os migrantes y el Estado español se encargó de costear el viaje ida y vuelta de alrededor de 3.000 de ellas/os que tuvieron que realizar los trámites en el país andino (Cachón, 2004), tras lo cual las personas restantes fueron regularizadas en suelo español. Esta iniciativa de retorno que por su contenido, forma y procedimiento, puede valorarse como “excepcional”, estaba dirigida a las/os ecuatorianas/os que se encontrasen “irregularmente” en territorio español antes de la entrada en vigencia de la LO 8/2000 y tuvieran una oferta laboral concreta (Gómez Ciriano, 2007: 79). La puesta en práctica de este operativo de “retorno” hacia Ecuador

para luego re-migrar a España se vivió en un clima de desconfianza por parte de las/os ecuatorianas/os que al aterrizar en el país sudamericano no tenían indicaciones claras sobre la tramitación que debían seguir teniendo presente que volver era una de las dos posibilidades. El procedimiento y la financiación de esta modalidad le provocó cuestionamientos políticos domésticos al PP. Al ser consultado por el tema, Aznar respondió con estas preguntas:

¿No será que esa política está *funcionando* y que *los ecuatorianos han entendido que es bueno volver a su país y volver desde la legalidad* a España? ¿No será que *el hábito de legalidad* que quiere *crear* la ley es lo que se está produciendo? (Conferencia de prensa de Aznar, 2001, 5 de marzo, énfasis añadido).

El entonces presidente de gobierno español, arrogaba la culpa de su situación administrativa irregular a las/os propios ecuatorianas/os, como si su estatus frente al Estado fuese una opción voluntariamente elegida. En este esquema de racionalidad, eran los migrantes los que llegaron desde la “ilegalidad”, poniendo fuera de discusión las cuestiones estructurales del contexto español. Una opinión alineada con la de Aznar fue ofrecida por el entonces Consejero de la Embajada de España en Ecuador, quien también cargó en los hombros de las/os ecuatorianas/os su propia condición migratoria:

Lamentablemente, la mayor parte de la emigración ecuatoriana se ha dirigido a España por la *vía de la irregularidad*, lo que ha *abocado* a muchos emigrantes ecuatorianos a la *explotación* y la *marginación*, tanto a la hora de abandonar el propio país y viajar a España con *métodos clandestinos y fraudulentos*, que les endeudan de forma grave e *innecesaria*, como a la hora de trabajar en España *sin las garantías* que establece el ordenamiento jurídico español para los trabajadores extranjeros (Alou Forner, 2001: 231, énfasis añadido).

El programa de “retorno voluntario” mencionado fue una instancia simultánea a la negociación del AROFM. Por instrucción de la Cancillería ecuatoriana, el 29 de mayo de 2001 se firmó el AROFM con las enmiendas españolas incluidas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001).

La regularidad en el AROFM era un requisito ineludible para ser

considerado trabajador por el Estado español: “Se consideran *trabajadores migrantes* (...) a los ciudadanos ecuatorianos *autorizados* a ejercer una actividad remunerada por *cuenta ajena* en el territorio español” (AROFM, 2001, Art. 2, énfasis añadido). La misma definición pone en entredicho la bilateralidad del Acuerdo, dado que se dejaba a un lado a las/os trabajadoras/es españolas/es como inmigrantes en Ecuador. Todo este proceso selectivo se correspondía con el impulso de las migraciones “ordenadas” con estancias expresamente acotadas en el territorio de inmigración. Por eso, era clave el retorno de las/os migrantes. Al menos en el texto, la vuelta a Ecuador condicionaba todo el proceso migratorio desde un inicio:

Los trabajadores de *temporada*, previamente a su contratación, *firmarán un compromiso de regreso* a Ecuador una vez finalizado su *permiso*, y *se obligarán* a presentarse en *su país*, ante la misma Oficina Consular española que les expidió el último visado para el *permiso temporal*, en el plazo máximo de un mes después de su regreso (...). El incumplimiento de este compromiso les *inhabilitará* para toda contratación *futura* en España, y será tenido en cuenta en la resolución de *eventuales* solicitudes de *permisos de trabajo y residencia* que presenten ante las autoridades españolas (...) (AROFM, 2001, Art. 12, énfasis añadido). Las Partes *Contratantes* se comprometen a la adopción coordinada de medidas para *poner a punto* programas de ayuda al *retorno voluntario* de *trabajadores migrantes ecuatorianos a su país de origen*. Con este fin se articularán medidas que impulsen la vertiente de *reinserción* del trabajador migrante *en Ecuador* con el *valor añadido* que supone la experiencia de la *emigración como factor de desarrollo* económico, social y tecnológico (...) (AROFM, 2001, Art. 13, énfasis añadido).

Pese a que era un Acuerdo bilateral es claro que el AROFM estaba pensado en clave Norte-Sur y dirigido para las/os ecuatorianas/os en España. Otro de los datos que apoya este argumento fue la incorporación de la categoría comunitaria de “readmisión” dentro del Acuerdo bilateral. En el léxico de la UE, la “readmisión” es un eufemismo que denomina un tipo de mecanismo de expulsión, establecido por un compromiso escrito con otro Estado o bloque de integración para la devolución de extranjeros (sean estos nacionales o no). Eso explica que en el texto del AROFM se hablase de tránsitos aeroportuarios y acompañamientos escoltados a migrantes:

Cada Parte *Contratante* readmitirá en su territorio, a *solicitud* de la otra Parte *Contratante*, al *nacional de un país tercero* o *apátrida* que *no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones vigentes de entrada o de permanencia en la Parte Contratante* requirente, siempre que se pruebe o se presuma que dicho nacional ha *entrado* en el *territorio* de esta Parte después de haber *permanecido o residido o transitado* por el territorio de la Parte *Contratante* requerida (AROFM, 2001, Art. 15, punto 1, énfasis añadido).

Cada Parte *Contratante*, previa petición por escrito de la otra Parte *Contratante*, autorizará el *tránsito aeroportuario*, con o sin escolta, de los *nacionales de terceros Estados* cuando la *admisión* por parte del Estado de destino y otros posibles Estados de tránsito esté *garantizada*. (...) (AROFM, 2001, Art. 16, punto 1, énfasis añadido).

Los *gastos de transporte* de la *persona* cuya *readmisión* se haya solicitado *correrán por cuenta de la Parte requirente* hasta la frontera o aeropuerto de la Parte *Contratante* requerida (AROFM, 2001, Art. 17, énfasis añadido).

La inclusión de la “readmisión” en un Acuerdo migratorio con Ecuador estaba en sintonía con las recomendaciones de la presidencia austríaca de la UE de 1998, sobre incorporar tanto la “readmisión” como la política de visados y el control fronterizo en las relaciones internacionales con terceros países como parte de la estrategia de “círculos concéntricos”. Esto era propio de la *matriz de gestión migratoria de la UE* y del mapa de *gestión migratoria* analizado, donde Ecuador era uno de los puntos de acción. En la lógica de la UE, los Acuerdos de readmisión fueron activados como medida preventiva para poner coto a los flujos migratorios de territorios considerados problemáticos. La inclusión de la “readmisión” en el Acuerdo hispano-ecuatoriano ejemplifica cómo España puso en práctica medidas de control promovidas por la UE, incluso antes de que esa figura se añadiese en la LO 14/2003 sobre extranjería. En síntesis, el AROFM con Ecuador es un exponente del proceso de europeización de la política exterior española en materia de migraciones.

De un modo más abarcativo, el AROFM se encuadraba en lo que Cortés Maisonave (2009: 114) observa para el caso de España y Ecuador como una “(...) convergencia en la formulación de las políticas migratorias y en la formulación de los intereses en la retórica estatal de ambos países”.

Para España la firma del Acuerdo respondía a intereses políticos externos e internos. Por una parte, cumplía con las disposiciones y linea-

mientos de la UE en la “lucha contra la inmigración ilegal”, uno de los pilares fundamentales de la política comunitaria de control de fronteras exteriores de la que España participaba activamente como país perimetral del bloque regional. En cuanto a los intereses internos, el Acuerdo permitió abastecer el mercado de trabajo con mano de obra barata, empujando con regularizaciones esporádicas los grandes volúmenes de migrantes indocumentadas/os. Esto fue motivo de cuestionamientos retóricos por parte de otros partidos políticos españoles.

Para Ecuador la sanción del AROFM con España fue una manera de accionar sobre un tema que iba escalando posiciones desde su agenda política interna hacia la externa. Además se aprovechó el alborotado clima de crisis política, económica y social en Ecuador para dar participación solo de manera declarativa a las organizaciones de migrantes que se mostraban como un actor político activo dentro y fuera del país. Esto quedó plasmado en el artículo 4 del AROFM que abrió el juego para que, a solicitud, pudiesen intervenir representantes sociales, de ONG y de organismos intergubernamentales, lo que finalmente nunca llegó a ponerse en práctica.

El ente encargado de operativizar el AROFM fue la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migrantes (UTSTM), conformada en marzo de 2002. En ella participaron representantes de ambos Estados, empresarios españoles y la OIM, organismo que brindó la asistencia técnica solicitada por el Estado ecuatoriano. La selección de trabajadores se efectivizó de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo español (Cortés Maisonave, 2011), como quedaba expuesto en la descripción de tareas de la UTSTM, la cual ofrecía:

(...) un servicio integral, a través del registro y evaluación de los antecedentes de los candidatos; búsqueda y selección de candidatos (*de acuerdo a los requerimientos del Ministerio del Trabajo de España*); entrevistas y video conferencias; y, apoyo al migrante en la consecución de sus documentos y arreglos de viaje (OIM, 2009: 50, énfasis añadido).

Tras la crisis económica y financiera de 2008, el AROFM se suspendió. Hasta ese año, la UTSTM seleccionó a 5.363 trabajadores migrantes ecuatorianos⁹ cubriendo el 96% de la “oferta” presentada en sectores como: agricultura, construcción, comercio, hotelería y limpieza (OIM, 2009). Aunque esta cantidad no fue de gran impacto en términos de regularización, la negociación bilateral del AROFM abrió la posibilidad a

conciliar políticamente la permanencia de un gran número de ecuatorianos/os que ya residían en España y fueron beneficiados con el programa de “retorno voluntario” que se dio en paralelo. Como resultado, a través de las excepciones previstas en la LO 8/2000 se regularizaron unos 25.000 ciudadanos ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Con el AROFM hispano-ecuatoriano se instrumentalizó mano de obra considerada excedente de población, vehiculizando así el interés tanto del país de origen como el de destino, los cuales estaban apresurados por dar una “solución” política a la situación migratoria bajo las lógicas del mercado.

2.3. Implementación del visado obligatorio para ecuatorianos

Con la europeización de la política migratoria, las fronteras se trasladaron a los países de origen. Como refrendaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores español: “(...) la globalización ha producido (...) movimientos y *presiones migratorias* y los *consulados* son el primer *instrumento* de *selección* de los inmigrantes *legales*” (Piqué, 2001: 84, énfasis añadido).

El establecimiento de una zona de libre circulación para los ciudadanos de los países que formaban parte del Acuerdo de Schengen, impulsó el proceso de unificación del listado de terceros países a los que se les debía solicitar visados para cruzar la frontera comunitaria. Con ello se alteraron los convenios internacionales que algunos países europeos tenían con otros Estados, como el que España mantuvo con Ecuador durante décadas.

Para incluir o no a un Estado dentro del listado de visas Schengen, el procedimiento es el siguiente: la Comisión Europea postula a los países candidatos a la extensión o a la solicitud de visado previa aprobación del Consejo de la UE, luego de que el Parlamento Europeo haya emitido un informe favorable en cada caso particular. Los insumos para confeccionar estos informes provienen de los aportes que hacen los países miembros, en base a las siguientes variables: la inmigración “clandestina”, el orden público y la seguridad, las relaciones exteriores de la UE con los terceros países y las implicaciones en la coherencia regional y la reciprocidad (Reglamento N° 539, considerando 5, 2001).

La lista de visas Schengen se modificó en 2001, cuando se incluyó este requisito para Colombia. Un año después, en el Consejo Europeo de Sevilla que cerró la presidencia española de la UE, se planteó su re-

visión antes de fines de ese año. Dinamarca relevó a España en la presidencia de la UE y, en julio de 2002, envió un cuestionario a los Estados miembros para recabar información sobre los terceros países candidatos a ser sujetos o no de visado. El entonces presidente del gobierno español, negó la posibilidad de que la medida se aplicara a Ecuador, aún cuando ya era un hecho:

(...) no hay ninguna propuesta de la Comisión Europea para establecer ningún visado a Ecuador; lo que hay es una solicitud de información a España para el establecimiento de visados de Ecuador. (...) hay decenas de miles de ecuatorianos que han regularizado su situación en España, y hay un Convenio que funciona muy bien entre España y Ecuador. Por lo tanto, la Comisión nos pide una información y nosotros damos esa información. Naturalmente, estamos en contacto con las autoridades ecuatorianas sobre esta cuestión (Declaraciones de Aznar, conferencia de prensa de la XII Cumbre Iberoamericana, 2002, énfasis añadido).

Aznar resaltó el tratamiento bilateral de los temas de “(i)rregularidad” pero no aportó mayores datos sobre la posición de España acerca de la aplicación del visado Schengen a Ecuador, siendo que para esas fechas era el principal país europeo receptor de inmigrantes ecuatorianas/os. Menos de dos semanas después de esas declaraciones, en base a la evaluación de los cuestionarios proporcionados por los países miembros, la Comisión recomendó incluir a Ecuador entre los países que necesitaban visado:

La propuesta presentada por la Comisión al respecto *se basa esencialmente en consideraciones sobre la inmigración clandestina apoyadas en datos y estadísticas proporcionados por una serie de Estados miembros. Las indicaciones relativas a las denegaciones, expulsiones, detenciones y condenas penales* revisten a este respecto una *importancia* particular (COM [2002] 679 final, 2, énfasis añadido).

El informe presentado en el Parlamento Europeo se fundó en la recomendación de cinco Estados miembros que postularon a Ecuador como único país de América Latina y el Caribe para integrar la lista del visado obligatorio, basados en motivos como la inmigración “ilegal”, el tráfico de seres humanos, la coherencia regional y el orden público (Parlamento Europeo, 2003). Gracias a “información adicional” dada por dos países es que se deslizaba:

(...) que, con el pretexto del turismo, entran legalmente en Europa numerosos ecuatorianos que permanecen aquí ilegalmente una vez transcurridos tres meses (...) al parecer, la devolución de ciudadanos ecuatorianos en las fronteras son cada vez más frecuentes y están motivadas (...) por la inexistencia de datos que prueben la posesión de medios de subsistencia suficientes y de documentos válidos que justifiquen los motivos del viaje (Parlamento Europeo, 2003: 8).

Debido a que ya se les exigía visado a otros países andinos, se esgrimieron razones de “coherencia geográfica” para que lo mismo sucediese con Ecuador, de lo contrario esto hacía “que el pasaporte ecuatoriano sea ‘interesante’” e incentivaba “la falsificación e imitación de este documento” (Parlamento Europeo, 2003: 8) para ingresar a la UE. La reacción de Ecuador fue inmediata, enviando una carta al entonces presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, “(...) en la que se pide al Parlamento que rechace la presente propuesta habida cuenta de los vínculos históricos y el legado cultural común existente” (Parlamento Europeo, 2003: 8). El visado Schengen finalmente se impuso en junio de 2003 y España renunció ese mismo mes al Acuerdo bilateral de supresión de visados vigente por 40 años desde 1963¹⁰.

La obligatoriedad del requisito de visado a Ecuador se correspondía con lo que Lavenex (2006) señala como parte de la “externalización” del control migratorio de la UE en la que se comunitarizan asuntos antes considerados en la esfera estrictamente estatal, algo que Brochmann (1999) menciona como “medidas preventivas” dirigidas a un “control a larga distancia” aplicado a los países de origen y tránsito migratorio. Esta nueva medida dejaba bajo la competencia de la UE el ingreso de las/os ecuatorianas/os al territorio español y al de los demás Estados parte del Acuerdo de Schengen. Como señalan Ayuso y Sánchez-Montijano (2012), en el caso de Ecuador la introducción del visado tuvo como efecto la clara reducción de los flujos.

3. Cooperación al desarrollo y codesarrollo

La cooperación en la agenda política hispano-ecuatoriana estuvo presente formalmente desde la firma del Convenio básico de Cooperación Técnica y Científica en 1971 y el establecimiento de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana a partir de 1973. Desde ese momento, ambos estados trabajaron bilateralmente un abanico de temas

en Ecuador, como: ayudas para zonas vulnerables, proyectos educativos, situación de la deuda externa ecuatoriana, ayuda humanitaria para fenómenos climáticos y financiación para la restauración y revalorización del patrimonio arquitectónico en Quito, principalmente.

Como tema, la migración figuraba en el Plan Director de la Cooperación Española que, desde 2001, cada cuatro años planifica los objetivos y prioridades del sector y las áreas geográficas a atender. El Plan se enmarcaba jurídicamente en la Ley 23/1998 de cooperación internacional creadora también de la AECI, principal organismo ejecutor. Ya en el año 2000, el entonces secretario de Estado para la Cooperación Internacional definió a la inmigración como asunto prioritario a la hora de seleccionar los países destinatarios de la ayuda al desarrollo:

[La] inmigración (...) se establece como una de las *prioridades* en el plan director de la *cooperación y en la acción política y diplomática del día a día* (...). El hecho de que Marruecos sea el primer país receptor de ayuda al desarrollo de España *no es ajeno a esta realidad, como tampoco lo es la atención a Iberoamérica y que se haya puesto el énfasis en países como Ecuador* y otros, así como que estemos hablando de atender de una manera más *intensa* allí programas (...) (Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 79, 2000: 2145, énfasis añadido).

A finales de ese año, el secretario General de la AECI vinculaba explícitamente el uso de la cooperación al desarrollo como un instrumento de control migratorio:

Toda la política de cooperación al desarrollo es un elemento que, en alguna medida, *contribuye a la ordenación o a la mejora de la política migratoria*, ya que ayuda, si tuviéramos éxito, *a que las poblaciones se asienten*, dándole oportunidades en su país de origen para que *no tengan que salir* de él. Así pues, éste es uno de los elementos generales de la política de cooperación al desarrollo, el cual *encaja perfectamente dentro de la política de una ordenación de estas migraciones*, haciendo de ellas algo *positivo* y un motivo de *oportunidad* más que un *problema* en las relaciones entre nuestros países y las poblaciones emigradas (Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jesús Manuel Gracia Aldaz, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 117, 2000, 3416, énfasis añadido).

Este extracto reflejaba las imbricaciones que en el gobierno español se establecían entre la política exterior, la cooperación internacional, el desarrollo y el control migratorio. Visión que se engarzaba con lo que sentenciaba contemporáneamente el entonces ministro de Asuntos Exteriores: “La diplomacia ya no es más una atalaya para la observación y la información, sino un instrumento para la promoción de intereses (...)” (Conferencia del ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, 2001). Esto se plasmaba, además, en el desenvolvimiento de las negociaciones bilaterales sobre cooperación, donde se apuntaba a generar coincidencias de enfoques e intereses políticos, como demuestra este extracto:

La Delegación Española expuso las grandes líneas del Plan Director de la Cooperación para el período 2001-2004, a partir de lo cual hubo *pleno acuerdo* en que el desarrollo del Programa Bilateral de Cooperación Hispano Ecuatoriana, que estará *orientado por las prioridades de desarrollo formuladas por el Gobierno Ecuatoriano, se desarrollará teniendo muy en cuenta las prioridades transversales establecidas en el mencionado Plan Director* (X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Acta, 2001: 15, énfasis añadido).

En el Plan director de la cooperación española 2001-2004 se preveía que las estrategias de cooperación incluyesen posibles soluciones al fenómeno migratorio en origen, por lo que se distinguía a Ecuador como uno de los países-programa, como se denominaba a los destinatarios considerados prioritarios (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000). Entre las acciones de cooperación previstas en el Plan estaban los microcréditos¹¹ para la población de los países de origen de la migración, una iniciativa que ya figuraba en los compromisos pactados durante la visita oficial de Aznar a Ecuador en 1999 cuando se firmó la “Carta de Entendimiento para la Ejecución de un Programa de Microcrédito en Ecuador”.

El Programa español de microfinanzas en Ecuador comenzó a funcionar en 2001, mediante acuerdos de la AECI con instituciones españolas y bancos ecuatorianos. El financiamiento provenía del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) de España. El objetivo de este programa era fomentar una relación a largo plazo entre las entidades financieras y las/os microempresarias/os ecuatorianas/os para facilitar líneas de créditos. Así, España otorgó más de 25 millones de euros a los bancos ecuatorianos que se tradujeron en más de 50.000 microcréditos¹²

entre 2001 a 2004 (XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Acta, 2005).

Si bien el programa español de microcréditos con Ecuador era anterior al incremento de la migración ecuatoriana hacia España, en el momento de su ejecución los flujos migratorios ya eran un tema central en la agenda bilateral. Los microcréditos pasaron a integrar la lista de herramientas para la promoción del desarrollo que se convirtieron en medidas de control migratorio. El gobierno español consideró a los microcréditos como una medida de codesarrollo, incorporándolos dentro de ese apartado en el Programa Greco de 2001, como incentivo para facilitar el retorno de las/os inmigrantes a sus países de origen. Otra vez el codesarrollo quedó amarrado a políticas de control migratorio, vehiculizadas esta vez por los microcréditos:

Desde la AECI (...) hemos planteado algunas actuaciones específicas con las cuales (...) trabajar con estos países que son emisores de flujos migratorios, por ejemplo, a través del programa de microcréditos. Este programa de microcréditos sirve para la persona de escasos recursos que está en su propio país y que necesita comprar material, herramientas, para su negocio, su taller, su granja, lo que tenga, su actividad agrícola comercial e industrial y mejorar así su nivel de vida. *Sirve también*, y en algunos países ya estamos trabajando en ello, sobre todo en América del Sur, *para el retorno de emigrantes*, precisamente *aquellos que han adquirido aquí una nueva formación, unos nuevos conocimientos*, una experiencia laboral, que desean volver y, a través del programa de microcréditos, pueden obtener ese pequeño apoyo que necesitan para poner un nuevo negocio y *convertirse en agentes de desarrollo* (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 725, 2003: 23314-23315, énfasis añadido).

Los microcréditos pueden considerarse una medida de codesarrollo que sirvió de antesala para el diseño de planes que pondrían la migración de retorno y el utilitarismo del trabajo migrante al servicio del desarrollo estatal. Al interés español por promover el codesarrollo y los microcréditos se unía la instrumentalización del ahorro del migrante:

Voy a referirme a un caso concreto que es en Ecuador, y es el Banco Solidario con el que trabajamos en microcréditos. El Banco Solidario

tiene un fondo de microcréditos del Ministerio de Asuntos Exteriores español, pero también tiene acuerdos con instituciones financieras españolas para *canalizar esas remesas de los inmigrantes ecuatorianos que han venido aquí*, de forma que *el dinero de los mismos no sea sólo destinado al gasto de sus familias sino que sirva también para el ahorro en Ecuador y para la inversión, una forma de convertir el ahorro o el beneficio de los inmigrantes en dinero productivo, con los propios ahorros de los emigrantes ecuatorianos, inmigrantes aquí, y también con los microcréditos nuestros*. Son acciones complementarias que desde luego pueden contribuir mucho al *desarrollo* de Ecuador (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 725, 2003: 23314-23315, énfasis añadido).

Esta concepción del migrante como fuente de recursos no solo la expresaban los representantes del Estado de inmigración, sino que también se reproducían en documentos elaborados por el Estado de emigración¹³. En la visita del Alcalde de Quito a España, en mayo de 2001, se informó a las asociaciones de ecuatorianos en ese país, al igual que a las empresas españolas, sobre las posibilidades de inversión en las obras de recuperación del centro histórico de la capital ecuatoriana financiadas por el país ibérico, presentadas “(...) como una alternativa para nuestros compatriotas de invertir sus ahorros de manera productiva en Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001: 50).

En 2001 el gobierno ecuatoriano preparó el Fondo de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, como resultado del acuerdo alcanzado con la Mesa de Diálogo sobre Migración. Entre los puntos principales figuraba atender las deudas contraídas por las/os migrantes y sus familias; la puesta en marcha de un sistema de ahorro para la inversión productiva en Ecuador; la promoción de esta inversión en los lugares de origen de las/os migrantes; y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas. Todo ello se iniciaría en 2002 y tendría un presupuesto de 5 millones de dólares (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Si bien hasta 2006 el Fondo no pudo ejecutarse debido a que no se formó el directorio que debía administrarlo, su existencia demostraba una compatibilidad entre las acciones políticas impulsadas desde Ecuador y desde España.

La AECI trabajó con estrategias de codesarrollo en Ecuador desde 2001, a través de la Oficina Técnica de Cooperación en Ecuador y fi-

nanciando proyectos específicos. El primero fue el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD) (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008). Esta iniciativa nació de organismos vinculados a la iglesia católica durante un encuentro con organizaciones sociales y se constituyó en una red de actores con la misión de generar alternativas de desarrollo local en regiones de Ecuador que poseían un alto índice migratorio (Cortés Maisonave, 2010). En 2002, de la mano de la fundación Cideal, se inició el primer programa de codesarrollo financiado por la Comunidad de Madrid en las provincias de Cuenca, Loja y Cañar (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008). Estos ejemplos son la punta del iceberg de un vasto entramado¹⁴ de ONG, organizaciones sociales, entidades gubernamentales españolas a escala nacional y local, que tuvieron una importante implicancia en el desenvolvimiento de los distintos proyectos de cooperación que comenzaron a enmarcarse dentro de la filosofía del codesarrollo. Las siguientes citas dan cuenta de la trascendencia del denominado Tercer Sector en el andamiaje de la cooperación española al desarrollo en general y, particularmente, en Ecuador:

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo *desempeñan un papel muy importante en el sistema español de cooperación para el desarrollo*. En los últimos años, los *fondos públicos* destinados a *co-financiar* las actividades de la ONGD han experimentado un rápido crecimiento, representando un significativo porcentaje del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (...) durante los últimos 4 años se ha producido un importante incremento (...) en la actualidad son del orden de 30 ONGD españolas que ejecutan programas en Ecuador, 14 de ellas tienen una delegación permanente en el país (...) (X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Acta, 2001: 14, énfasis añadido).

También como novedad en la convocatoria de subvenciones a las ONG de este mismo año 2003, *por primera vez* hemos puesto para un país, *para Ecuador*, entre las *prioridades sectoriales* que pueden ser *subvencionadas* (...) los *proyectos que tengan relación directa con las zonas de donde surgen estos flujos migratorios*. *Por primera vez la convocatoria de las ONG alude directamente a la inmigración como algo relacionado con el desarrollo* (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 725, 2003: 23315, énfasis añadido).

Este último párrafo respalda la crítica de Aboussi (2012: 231), para quien el codesarrollo como “enfoque constituye el marco de actuación de las asociaciones y ONGD’s que viven de las subvenciones institucionales y orientan sus proyectos en función de lo que requieren los objetivos estratégicos y orientaciones gubernamentales”. En su comparecencia, el secretario de la AECI confirmaba que el codesarrollo era pensado como un freno a los flujos migratorios en los países prioritarios para la cooperación, justamente por ser expulsores de población hacia España. Ello reafirmaba que el codesarrollo era concebido como otra pieza del entramado de externalización del control migratorio de la UE (Gabrielli, 2012), componente clave de la *matriz de gestión migratoria comunitaria* que se analizó a lo largo de estas páginas.

En el caso del país andino, Cortés Maisonave y Sanmartín (2008) señalan que el codesarrollo se trabajó de dos maneras, por una parte como una forma de apoyar el desarrollo comunitario de las/os migrantes y sus familias, y por otra como freno para la migración ecuatoriana que se dirigía principalmente hacia España. No obstante, desde una perspectiva histórica, esta segunda vertiente fue la que primó en la construcción del concepto codesarrollo en el ámbito europeo.

A lo largo de las últimas décadas, tanto en los Estados receptores y emisores como en los organismos internacionales, el debate político en torno a la migración y el desarrollo estuvo impregnado de una concepción utilitarista de la migración que hizo gala de la selectividad de las poblaciones migrantes a través de la promocionada *gestión migratoria*. Esa misma lógica fue la que se replicó en las iniciativas de desarrollo ligadas a la migración que fueron promovidas bilateralmente por los Estados de España y Ecuador.

Notas

1 La intervención española se barajó en los años 1887, 1904 y 1998 (Carrión Mena, 2001).

2 En 2009 tomó el nombre de Delegación de la Unión Europea para Ecuador.

3 A modo de ejemplo, Madrid tuvo un mismo cónsul durante 45 años (1920-1965), Bilbao también permaneció con un cónsul por 47 años (1948-1995), y algo similar sucedió con la designación de un cónsul estático en Barcelona por 29 años (1906-1935) (Nuñez Endara, 2001).

4 Estas cifras son parcializadas e indicativas, porque en algunos años faltan meses o se

superponen con los números de años siguientes, pero sirven para dimensionar la cantidad de ecuatorianos que necesitaban un documento internacional de viaje. Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.

5 En ese momento histórico, estos acuerdos estuvieron pensados para conceder a los descendientes de españoles en América Latina la nacionalidad de sus padres. La doble nacionalidad luego fue respaldada en la Constitución Española (1978).

6 También se establece lo mismo para originarios de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes. Ver Ley 51/1982.

7 Avances de este acápite fueron presentados durante una estancia como investigadora visitante en la Flasco-Sede Ecuador, Quito, durante el mes de marzo de 2015. Se agradecen los valiosos comentarios recibidos en ese momento de parte de Gioconda Herrera y del grupo de investigación “Migraciones Internacionales y Globalización” de esa institución.

8 Aunque España barajó la posibilidad de incluirlo dentro del AROFM (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Hasta 1999 los migrantes administrativamente irregulares podían postular a los cupos/contingentes estando en territorio español, pero luego solo fue posible presentar las solicitudes desde el país de origen (Gómez Ciriano, 2007), cambios derivados de las directrices de la UE.

9 Se realizaron 94 procesos de selección en los que se entrevistó a 16.652 candidatos ecuatorianos (OIM, 2008).

10 Recién se hizo operativo en agosto de 2003. Ver, Canje de Notas sobre supresión de visados entre España y Ecuador (1963) y Denuncia del Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador (2003).

11 Los microcréditos ya se encontraban contemplados dentro de la Ley de cooperación española de 1998.

12 Con una media de cantidad prestada de 1.372 dólares, el 50,65% de los préstamos fueron dirigidos a mujeres y más del 80% del total de beneficiarios destinaron el crédito a capital trabajo (XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Acta, 2005).

13 Esta forma de construir al migrante también se replica coincidentemente en el caso colombiano como demuestra Clavijo (2014).

14 Para un análisis pormenorizado de los demás actores locales (estatales y no estatales) intervinientes, consultar el detallado trabajo de Cortés Maisonave (2010).

Conclusiones

Este trabajo indagó en las vinculaciones entre las políticas de la UE dirigidas hacia las migraciones extracomunitarias y su impacto en las relaciones exteriores entre España y Ecuador. A través de diversas iniciativas políticas, ese bloque de integración regional incidió en las maneras en que los Estados miembros concibieron y regularon las migraciones provenientes de terceros países, como se comprobó en el caso de España. Esto tuvo incidencia en los instrumentos políticos que España dirigió hacia los flujos migratorios provenientes de Ecuador e influenció el desenvolvimiento de las relaciones exteriores bilaterales desde 1996 a 2004.

Desde su inicio, la UE incluyó al movimiento de personas como uno de sus factores constituyentes, trazando notorias diferencias en la forma de encarar las migraciones comunitarias de las que no lo son. La idea de una frontera exterior comunitaria concatenada con la inmigración “ilegal” o “irregular” extracomunitaria fue el centro de atención primordial. Los cambios históricos suscitados a fines del siglo XX en el sistema internacional, como el fin de la Guerra Fría, la desintegración de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas y posteriormente los eventos del 11/S, legitimaron la alianza inquebrantable entre la inmigración extracomunitaria y la seguridad. Esto caló no solo en las políticas y en los discursos oficiales, sino también en la arquitectura organizacional de la integración regional europea.

Las líneas directrices de la política migratoria comunitaria, sentadas a partir de 1985, marcaron un horizonte conjunto entre 1991 y 1992. Las bases propuestas por la UE para los inmigrantes no comunitarios, que operan hasta la actualidad, retomaron el “enfoque *global del problema*” migratorio planteado por el bloque en 1991 y ratificado en la

Cumbre de Edimburgo de 1992. Allí emergió la importancia de coordinar comunitariamente la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica para hacer frente a los movimientos migratorios externos, cuestión que fue apoyada en esa época por los discursos políticos en España. Conforme la UE delineó el espacio de “libertad, seguridad y justicia” para los comunitarios, las políticas para los no comunitarios corrieron por el carril opuesto, quedando atrapadas en el eje de seguridad. La seguridad se tornó una herramienta que utilizó la UE para (re)construir lo comunitario y extracomunitario.

La seguridad expresada en términos de poder blando permeó tempranamente el campo de las migraciones de la UE a través de la noción de *migration management* o *gestión migratoria*, en la que se aunaron una multiplicidad de disímiles categorías bajo el hilo conductor del control migratorio. Estos postulados se transformaron en hegemónicos y trazaron líneas de acción para actuar sobre el fenómeno. La *gestión migratoria* fue aplicada por la UE hacia distintos territorios y poblacionales, bajo una lógica binaria de exclusión: regulares/irregulares, los (mal llamados) legales/ilegales, admisibles/inadmisibles, etc.

Las páginas precedentes evidenciaron que la *gestión migratoria* fue propulsada en las discusiones y documentos de la UE y en los organismos internacionales que tenían (y tienen) llegada a los Estados. Esto constata que las lógicas políticas de alcance global, plasmadas en espacios de discusión internacionales vinculantes y no vinculantes, tuvieron incidencia en la perspectiva con la que la Europa comunitaria abordó los movimientos poblacionales desde la post Guerra Fría. Esta investigación reveló que la UE adoptó una temprana versión del *migration management* ya en 1994, incluso antes de que la OIM popularizara el término a nivel global en la reunión de la CIPD ese mismo año. Este dato da cuenta de un proceso de “transnacionalización de la política migratoria” (Sassen, 1996, 2003b) entre la UE y la OIM y plantea interrogantes sobre la relación que se establece entre estos dos actores, así como sobre su capacidad para elaborar una agenda política emparentada y luego posicionarla en la esfera internacional.

La *gestión migratoria* propuesta por la UE fue sistematizada muchos años después de su conceptualización original. Recién tomó una forma más contundente en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó efectivamente el tratamiento político de las migraciones no pertenecientes al bloque. A partir de allí, el esquema comu-

nitario europeo erigió una *matriz de gestión migratoria* para el tratamiento de los flujos extracomunitarios que, a través de la transnacionalización y externalización de la política migratoria por medio de los países miembros, logró tener alcance fuera del perímetro exterior de la UE, como se precisó en el caso concreto hispano-ecuatoriano. Esta *matriz de gestión migratoria* actuó como frontera impuesta ya en el país de origen de las personas migrantes, endureciendo los requisitos y controles de salida y, por ende, la posibilidad misma de migrar en condiciones regulares. Esto conllevó a que, desde las políticas, se naturalizara la inmovilidad de algunos grupos sociales y se alentara una movilidad geográfica segmentada de las personas de países extracomunitarios. Considerando que la frontera nunca opera del mismo modo para los diferentes grupos sociales (Balibar, 2005), entonces se puede afirmar que esta *matriz* representa la *gestión de la desigualdad global*.

Las categorías de la *matriz de gestión migratoria de la UE* fueron replicadas consecutivamente en las reuniones de los distintos consejos europeos. Las iniciativas políticas en torno de las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración “ilegal” y el desarrollo, como ejes contenedores de este modelo, fueron tópicos centrales en el discurso político de la UE. En cada uno de estos ejes se desplegaron herramientas políticas que impulsaron el reforzamiento de la seguridad (mecanismos de vigilancia coordinada, cooperación policial, control a las compañías de transporte, etc.), el endurecimiento de los requisitos de ingreso y permanencia (visados, procesos de regularización), los incentivos para el retorno (tanto selectivo como forzado, la readmission), la cooperación política y técnica con fines de control migratorio y el codesarrollo.

En el mapa sobre los proyectos de *gestión migratoria* confeccionado se ejemplificaron las ideas políticas gestadas en el ámbito de la UE acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo en base al interés regional. Allí se recuperaba el espíritu de la “governabilidad global” en la que se aboga por un “orden migratorio” que implique una “responsabilidad compartida” entre países y regiones. El mapa mostró que el confín de la UE llega más allá de lo delimitado por el Acuerdo de Schengen, graficó cómo las fronteras son una construcción social y política que adquieren mayor o menor plasticidad de acuerdo con el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado. La inclusión de Ecuador en este entramado confirma su configuración como un caso testigo en la imple-

mentación de la política de *gestión migratoria de la UE* hacia América Latina.

Esto devela la existencia de una idea de frontera sobredimensionada que fue y es una de las particularidades distintivas de la *gestión migratoria de la UE*. La creación de un espacio común de “libertad, seguridad y justicia” dio lugar a que se realce el rol de los países-frontera del bloque, como España, que son actores centrales en el resguardo perimetral. En el ámbito migratorio, la “libertad” en el interior de la UE queda reservada para quienes cumplen las reglas legitimadas por ese espacio; la “seguridad” interna está directamente emparentada con el control de las fronteras exteriores; y finalmente la “justicia” está arraigada a una coordinación judicial y policial para hacer frente a la responsabilidad común de la vigilancia del espacio conjunto. Estos tres conceptos yacen bajo un mismo parangón: los confines de lo que puede ser vigilado ya no están determinados por las fronteras geográficas clásicas sino que se emparentan con los intereses y los recursos que puedan desplegar los distintos actores para definir qué objetos y sujetos pasarán a integrar su ámbito de soberanía de la seguridad. Esto habilita la demarcación de espacios de injerencia por medio de prácticas hegemónicas difuminadas con apelativos que hacen referencia a intereses “mutuos”, “compartidos” y “globales”.

El estudio del tratamiento bilateral de las migraciones entre España y Ecuador confirma que la *matriz de gestión migratoria de la UE*, como modelo programático, influyó en la confección de las políticas migratorias españolas. Asimismo, muestra lo problemático que resulta la categoría de cooperación entre actores con diferencias de poder en el sistema internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por medio de una noción multilateral como la *gestión migratoria* es una forma de matizar sus efectos represivos y asimétricos. El diseño de la *matriz de gestión migratoria de la UE* fue absorbido gradualmente por la estructura institucional de España y sus categorías se trasladaron, a través de instrumentos de política exterior, hacia la *gestión* de la inmigración proveniente de Ecuador. La extensión de la visión comunitaria de cómo *gestionar* las migraciones controlando todas las fases del proceso migratorio (países de origen, tránsito y destino) ayudó a profundizar las restricciones a las migraciones ecuatorianas hacia España. Ello puede apreciarse en el endurecimiento de las condiciones de ingreso al territorio español, como la instauración del visado Schengen, impuesto a los nacionales de Ecuador en 2003.

En relación a la “transnacionalización de la política migratoria”, esta investigación evidenció que en el caso de España este proceso se inició a mediados de la década del 80 cuando se sancionó la primera ley sobre extranjería como condición para ingresar al espacio comunitario. Otro dato que confirma la temprana “transnacionalización de la política migratoria” española fueron las coincidencias discursivas entre la “política activa de inmigración” de España y el “enfoque global” migratorio de la CEE, de 1991. Un espacio fortalecedor de estas consonancias fueron las negociaciones llevadas a cabo dentro de las CIG en el último quinquenio de los años 80.

A nivel interno, las migraciones internacionales estuvieron presentes en los programas y plataformas electorales del PP para las elecciones de 1996 y 2000. La primera etapa de gobierno aznarista buscó exhibir a España como un actor de injerencia internacional. Las migraciones se posicionaron como uno de los tantos temas de la agenda política a nivel interno y externo, de cara a mostrar al país como enlace entre Latinoamérica y Europa. Ya para las elecciones españolas de 2000, las migraciones se incorporaron con mayor impacto en la agenda de trabajo del PP, involucrando con fuerza el campo de la seguridad.

Las coincidencias entre el acervo comunitario y las directrices del gobierno del PP sobre migraciones extracomunitarias se pusieron de manifiesto durante la presidencia española de la UE y en el Consejo Europeo de Sevilla, ambos en 2002. En este marco, el gobierno español enfatizó el uso de las políticas de cooperación al desarrollo como herramientas de control migratorio, articulándolas con la *matriz de gestión migratoria de la UE*. La fuerza de esta *cooperación asimétrica* quedó expresada en la propuesta de revisar las relaciones exteriores de la UE y de sus miembros con los países que no colaborasen con el control migratorio, implicando así a los terceros países en la *gestión migratoria comunitaria*. Durante la presidencia española de la UE, el gobierno español se alineó y colaboró activamente con la *matriz de gestión migratoria comunitaria*, a través del impulso de medidas para reforzar el control de las fronteras exteriores, como el SIVE y la presentación del Plan global de “lucha contra la inmigración ilegal”.

La retroalimentación entre el Estado español y la política migratoria comunitaria se verifica también en las regulaciones migratorias. En términos fácticos, las leyes de extranjería de este período explicitan la influencia del marco comunitario. Así la LO 4/2000, LO 8/2000 y LO

14/2003, incorporaron el acervo definido en el Consejo Europeo de Tampere. Una de las particularidades que presentaron las leyes sobre extranjería españolas fue la vinculación del permiso de residencia al permiso de trabajo y viceversa, tornando a este un binomio tan inseparable como contradictorio, ya que su unión se convirtió en una de las causales de la “irregularidad” que luego el Estado pretendió subsanar a partir de procesos de regularización periódicos.

En palabras de Aznar, la entrada de inmigrantes “ilegales” a España era un “problema” acarreado por la “prosperidad”. El estudio de las formas en que, desde el discurso político, se piensa la inmigración ha permitido mostrar que al etiquetar a los migrantes como “ilegales” se invisibiliza el papel que tiene el Estado en la construcción de la irregularidad migratoria. Desde la perspectiva expresada por Aznar, son los migrantes los que llegaron desde la “ilegalidad”, ellos son los responsables de su condición migratoria, como si su estatus frente al Estado fuese una opción voluntaria. Estas consideraciones ocultan la responsabilidad estatal en la configuración de la estructura económica, social y política en la cual se insertan los inmigrantes, que inciden en las condiciones de vida de las poblaciones extracomunitarias.

España problematizó la inmigración ecuatoriana enlazándola con la “ilegalidad” desde la lógica de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Por un lado, promovió la contratación directa en origen y la regularización de la inmigración ecuatoriana en destino por sobre otros colectivos nacionales de migrantes; por otro lado, influyó en la imposición del visado Schengen. Ambas medidas se enmarcaban dentro de la “lucha contra la inmigración ilegal”.

En este sentido, el análisis del AROFM sirve de ejemplo sobre cómo confluyeron las directrices de la UE sobre migraciones extracomunitarias; los compromisos de España con la UE y con los sectores empresariales españoles; y las negociaciones bilaterales entre España y Ecuador que, teniendo a la regularización como principal interés político conjunto, promovieron esta medida extraordinaria. Como se observó, la regularización de los migrantes se transformó en un tema central en la política de extranjería española y también en la agenda exterior de Ecuador. De manera individual y conjunta, fue uno de los ejes que organizaron las vinculaciones políticas entre España y Ecuador. A nivel doméstico, el AROFM devela la complejidad que supone ser un extranjero extracomunitario en España y lograr al mismo tiempo la posibilidad de trabajo,

de residencia y, por lo tanto, la regularidad. No hay que desatender, como afirma Domenech (2013), que las medidas de regularización deben ser comprendidas como mecanismos de control migratorio.

En estos acuerdos de “migración ordenada”, la circularidad toma un sentido restrictivo que tiene como telón de fondo al control migratorio en un sentido amplio y polisémico, en el que están implicados: los países de origen, de destino, los bloques de integración regional, y los intermediarios que ofrecen los “servicios técnicos”, como la OIM. Aunque los resultados del AROFM entre España y Ecuador no hayan sido representativos numéricamente, ello no implica que esta política no haya sido efectiva. Su impacto se debe valorar en la aceptación a replicar modelos de *gestión migratoria* que reproducen las formas de entender las migraciones gestadas en instancias regionales y globales, logrando que distintos Estados y actores las aniden como propias y necesarias.

Otro ejemplo de ello, es la diseminación de las políticas de codesarrollo. En los intentos por crear una agenda política compartida sobre migraciones, España financió los primeros intentos de codesarrollo en Ecuador, por medio de proyectos transversalizados entre distintos actores estatales y de la sociedad civil. A lo largo del trabajo, se resaltó que el codesarrollo es un componente importante de la *gestión migratoria comunitaria*. Con el codesarrollo se produce una *flexibilización transnacional del campo social y laboral* de las y los migrantes, ya que bajo este esquema son responsables de sí, de sus comunidades y del “aporte” de sus proyectos de movilidad a los Estados, y con su mismo rol migrante deben (re)presentarse como proveedoras/es beneficiosas/os, “autogestionándose” con miras a su propio “retorno”. Por ello, esta clase de iniciativa estatal puede interpretarse en términos de Clavijo (2014) como una política cosificadora de los sujetos migrantes.

En este marco, desde el inicio del nuevo milenio, Ecuador intentó definir y construir una política hacia la emigración en un contexto difícil en el que tuvo que lidiar con una combinación de fuerzas exógenas y endógenas. Los acontecimientos y condicionantes políticos internos resultado de fuertes crisis políticas, sociales y económicas que vivió el país, deben tenerse en cuenta al momento de interpretar las condiciones de producción de la política exterior ecuatoriana. Sobre esa base, Ecuador entabló nuevas estrategias políticas para posicionar el tema migratorio como una política de Estado y diseñar instrumentos que le permitieron tener un accionar visible a nivel interno y externo.

En terminos generales, este trabajo contribuyó a relevar la dimensión política que tienen las migraciones internacionales en la actualidad. Las migraciones ocupan un lugar cada vez mayor dentro de las agendas políticas de los Estados y los bloques de integración regional, afectando los relacionamientos entre ellos. Las migraciones internacionales son un componente importante a tener en cuenta en los estudios de política exterior y, por lo tanto, merecen ser un asunto de análisis para las relaciones internacionales.

Como demostró esta investigación, las migraciones configuran un campo a través del cual se puede interrelacionar a diversos actores de la política internacional como esquemas de integración regional, Estados y organismos internacionales, que actúan en espacios formales e informales. Para analizar la política migratoria es necesario remitirse a la pertenencia de los Estados a estos ámbitos, conectando además a los países con los espacios políticos vinculantes y no vinculantes de los que participan. En esta investigación se subrayó que las reuniones internacionales sobre migraciones, las decisiones adoptadas en la UE, las ideas circulantes por medio de las CIG y la OIM, retroalimentaron el abordaje político para tratar la temática de los movimientos poblacionales. Este trabajo dio cuenta de que las posturas de los Estados evidencian, implícita o explícitamente, lineamientos derivados de otros espacios políticos.

Los resultados expuestos, además, plantean la relevancia que tienen los regímenes de control migratorio. Las páginas precedentes apoyan la existencia de un “nuevo régimen de gestión migratoria” (Jordan y Düvell, 2003), al constatar cómo se entretajan los discursos políticos y las prácticas sobre migraciones entre los disímiles actores políticos estudiados. El éxito de la *matriz de gestión migratoria de la UE* emana del hecho de que varias de sus categorías pasaron a formar parte de cómo los Estados entienden los flujos migratorios.

El camino recorrido en esta tesis ha hecho posible vislumbrar nuevos cuestionamientos y campos de investigación. Una línea de indagación la abre la posibilidad de replicar la *matriz de gestión migratoria de la UE* con otros países socios del bloque y otros terceros países. Otro aspecto a profundizar es el estudio de la agenda política entre la UE y la OIM. También, se puede sondear la importancia de la idea de *gestión migratoria de la UE* en las negociaciones multilaterales llevadas adelante en espacios políticos latinoamericanos e iberoamericanos. A futuro, se puede tener en cuenta la influencia que tienen otros organismos inter-

nacionales y espacios políticos en la configuración de la política exterior y de las políticas migratorias estatales de España y Ecuador. Asimismo, sería interesante revisar la trayectoria laboral de funcionarios puntuales que han fluctuado entre el ámbito doméstico español y la arena integracionista europea, para contrastar los planteamientos políticos sobre migraciones extracomunitarias que apoyaron en cada espacio. Además, se puede ahondar en las instituciones creadas por Ecuador para abordar la emigración, estudiando el desempeño de las instituciones internas que también tuvieron actuación a nivel internacional por fuera del marco de la cancillería ecuatoriana. Estas son solo algunas de las líneas de investigación posibles a partir de este caso concreto. Sin embargo, varias de las conclusiones de este trabajo pueden ser insumos aplicables a otros casos comparativos entre países y/o regiones.

Bibliografía

- Aboussi, Mourad (2012). “Redefinir el codesarrollo desde la teoría y la práctica: hacia un nuevo concepto-marco común”. En Mourad Aboussi (Coord.), *El codesarrollo a debate*. Granada: Comares Editorial.
- Acosta, Alberto (2009). “Impacto de las reformas neoliberales en la economía”. En Ángel Montes del Castillo (Ed.), *Ecuador contemporáneo. Análisis y alternativas actuales*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Agrela Romero, Belén (2007). “El efecto dominó del levantamiento de fronteras”. En Manuel Ángel Castillo y Jorge Santibáñez (Coords.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*. México: El Colegio de México.
- Ahijado Quintillán, Manuel; De Lucas, Armando; Martínez, Juan y Cortés, Susana (2005). “Inmigraciones en la Unión Europea desde una perspectiva global y sus impactos: una evaluación”. En José Antonio Moreno Díaz y Enrique Linde Paniagua (Coords.), *Inmigración, extranjería y asilo*. Madrid: Editorial Colex.
- Aixalà i Blanch, Albert (2005). “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”. *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 69, pp. 89-105.
- Aixalà i Blanch, Albert (2008). “La legislatura del disenso”. En Esther Barbé (Coord.), *España en Europa 2004-2008*. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, N° 4. Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus/UAB.
- Aja, Eliseo (2006). “La evolución de la normativa sobre inmigración”. En Eliseo Aja y Joaquín Arango (Eds.), *Veinte años de inmigración*

- en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Anderson, Malcolm (2000). "The Transformation of Border Controls: A European Precedent?". En Peter Andreas y Timothy Snyder (Eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Arízaga, Leonardo (2005). "La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales". En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: CEI/Flacso/Abya Yala.
- Armstrong, James David; Lloyd, Lorna y Redmond, John (1996). *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century*. New York: Palgrave.
- Arroyo Pichardo, Graciela (1999). *Metodología de las relaciones internacionales*. México: Oxford University Press.
- Atkinson, Paul y Coffey, Amanda (2004). "Analysing Documentary Realities". En David Silverman (Ed.), *Qualitative Research. Theory, Method, and Practice*. London: Sage.
- Ayala Mora, Enrique (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayuso, Anna y Sánchez-Montijano, Elena (2012). "Los costes del rechazo: América Latina y Caribe ante las barreras a la entrada en España y la UE". En Elena Sánchez-Montijano, Jordi Vaquer i Fanés y Elina Viilup (Eds.), *La política de visados para el siglo XXI. Más allá de la cola del visado*. Barcelona: Cidob.
- Baldwin-Edwards, Martin y Kraler, Albert (Eds.) (2009). *REGINE. Regularisations in Europe*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Balibar, Étienne (2005). *Violencia, identidades y civilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Bauman, Zygmunt (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bigo, Didier (2001). "Migration and Security". En Virginie Guiraudon y Christian Joppke (Eds.), *Controlling a New Migration World*. New York/London: Routledge.
- Bigo, Didier (2014). "The (in)Securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Naval-Border Guards/Police-Database Analysts". *Security Dialogue*, Vol. 45, Nº 3, pp. 209-225.

- Bigo, Didier y Guild, Elspeth (2005). "Policing at a Distance: Schengen Visa Policies". En Didier Bigo y Elspeth Guild (Eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*. Burlington: Ashgate Publishing.
- Bonilla, Adrián (2006). "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad". *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, N° 44, pp. 165-180.
- Borja, Patricia (2005). "El Plan de Apoyo a los inmigrantes y sus familias. La migración en la agenda de política exterior del Ecuador: un caso de análisis". En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas*. Quito: El Conejo.
- Boswell, Christina (2003). "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy". *International Affairs*, Vol. 79, N° 3, pp. 619-638.
- Bravo López, Fernando (2004). "La legislación de extranjería en el debate político". En Bernabé López y Mohamed Berriane (Dirs.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración-UAM.
- Brochmann, Grete (1999). "The Mechanisms of Control". En Grete Brochmann y Thomas Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Abingdon/ New York: Routledge.
- Cachón, Lorenzo (2004). "Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia". En Eduardo Geronimi, Lorenzo Cachón y Ezequiel Texidó, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudios de casos*. Estudios sobre migraciones internacionales, N° 66. Ginebra: OIT.
- Calduch Cervera, Rafael (2003). "La política exterior de los Estados". En Juan Carlos Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*. Barcelona: Ariel.
- Camacho Zambrano, Gloria y Hernández Basante, Katty (2005). "La migración irregular y la problemática que enfrentan los migrantes sin papeles". En Giuseppe Solfrini (Ed.), *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Las dinámicas de la migración irregular, Volumen 2*. Quito: Alisei.
- Campesi, Giuseppe (2012). "Migraciones, seguridad y confines en la

- teoría social contemporánea”. *Revista Crítica Penal y Poder*, Nº 3, pp. 1-20.
- Campuzano, Carles (2001). “El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?”. *Afers Internacionals*, Nº 53, pp. 31-41.
- Cardoso Ruiz, René y Gives Fernández, Luz del Carmen (2006). “Migración ecuatoriana en los inicios del Siglo XXI”. En Adalberto Santana (Comp.), *Retos de la migración latinoamericana*. México DF: IPGH/UNAM.
- Cassen, Bernard (2005). “Largo camino hacia la constitución”. *Revista Le Monde Diplomatique*, Nº 2, pp. 10-15.
- Castel, Robert (2013). “Michel Foucault y la historia del presente”. *Conciencia Social*, Nº 17, pp. 93-99.
- Chiriboga Zambrano, Galo (2006). “El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos”. *Revista Claridad*, Nº 6, pp. 13-19.
- CIDOB (2011). “José María Aznar López”. [En línea] http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/espana/jose_maria_aznar_lopez#9
- CIDOB (2016). “Abdalá Bucaram Ortiz”. [En línea] http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/abdala_bucaram_ortiz
- Clavijo Padilla, Janneth (2014). *La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)*. Córdoba: Editorial del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Colacrai de Trevisan, Myriam y Lechini de Álvarez, Gladys (1994). “Introducción”. En CERIR (Ed.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Colectivo Ioé (2003). “Inmigración y ciudadanía. España en el contexto de las migraciones internacionales”. *Informe*, Madrid, mayo.
- Cortés Maisonave, Almudena (2009). “La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal”. En Almudena Cortés y Alicia Torres (Coords.), *Codesarrollo en los*

Andes y actores para una acción transnacional. Quito: Flacso/Imedes.

- Cortés Maisonave, Almudena (2010). “Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- Cortés Maisonave, Almudena (2011). “La gobernanza transnacional de la migración ecuatoriana a través del codesarrollo”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 1, N° 3, pp. 1-25.
- Cortés Maisonave, Almudena y Sanmartín, Anna (2008). “Ecuador”. En Mercedes Fernández, Carlos Giménez y Luis Miguel Puerto (Eds.), *La construcción del codesarrollo*. Madrid: Catarata.
- Cox, Robert (1992). “Multilateralism and World Order”. *Review of International Studies*, Vol. 18, N° 2, pp. 161-180.
- Cox, Robert (1993). “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”. En Stephen Gill (Ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Lucas, Javier y Torres, Francisco (2002). “Introducción”. En Javier De Lucas y Francisco Torres (Eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa.
- Del Arenal, Celestino (2011). “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 8, pp. 71-101.
- Del Pino, Domingo (2005). “La inmigración y las relaciones hispano-marroquíes”. *Política Exterior*, Vol. XIX, N° 108, pp. 55-67.
- Delage, Fernando (2003). “Una política exterior para el siglo XXI”. En Juan Carlos Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*. Barcelona: Ariel.
- Diehl, Paul (2005) “Introduction”. En Paul Diehl (Ed.), *The politics of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dietrich, Helmut (2008). “El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión”. En AA.VV, *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus Editorial.

- Díez-Picazo, Luis (2008). “La naturaleza de la Unión Europea”. *Indret-Revista para el análisis del Derecho*, N° 4, pp. 1-67.
- Domenech, Eduardo (2007). “La agenda política sobre las migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales* (REMi), Vol. 23, N° 1, pp. 71-94.
- Domenech, Eduardo (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En Susana Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos.
- Domenech, Eduardo (2013). “«Las migraciones son como el agua»: Hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano»”. *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol. 12, N° 35, pp. 119-142.
- Duro Mansilla, María (2007). “La europeización de la política de inmigración española: las relaciones con los países emisores de la frontera sur”. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 6, N° 1, pp. 53-68.
- Errejón Galván, Íñigo (2011). “¿Qué es el análisis político? Una propuesta desde la teoría del discurso y la hegemonía”. [En línea] <http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/01/analisis-politico.pdf>
- Estévez Rodríguez, Jorge (2013). “Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad”. Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, 18 al 20 de septiembre.
- Fausser, Margit (2007). “Selective Europeanisation. Europe’s Impact on Spanish Migration Policy”. En Thomas Faist y Andreas Ette (Eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Fazio Vengoa, Hugo (1994). “Los factores externos en la política internacional contemporánea: material para discusión”. *Revista Colombia Internacional*, N° 25, pp. 28-45.
- Fazio Vengoa, Hugo (2002). “España–América Latina: la dimensión europea de las relaciones”. *Revista de Análisis Político*, N° 46, pp. 25-43.
- Fernández, Víctor Ramiro (2007). “Explorando las limitaciones del

- nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana”. *Revista Eure*, Vol. XXXIII, N° 98, pp. 97-118.
- Finotelli, Claudia y Sciortino, Giuseppe (2012). “Las políticas de visado y los límites de las políticas de control en Europa”. Ponencia en VII Congreso Migraciones Internacionales en España: movilidad humana y diversidad social. Bilbao, 11 al 13 de abril.
- Freidenberg, Flavia (2003a). “Ecuador”. En Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Eds.), *Partidos políticos de América Latina*. México: IFE/Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia (2003b). “Partidos y Gobiernos en Ecuador (1978-1998). Gobiernos antipartidos y partidos contra gobiernos”. En Manuel Alcántara Sáez y Elena Martínez Barahona (Eds.), *Política, dinero e institucionalización en los partidos de América Latina*. México: Universidad Iberoamericana/IFE/Flasco.
- Gabrielli, Lorenzo (2012). “El co-desarrollo y la externalización europea del control migratorio hacia África: los riesgos de una relación ambigua”. En Mourad Aboussi (Coord.), *El codesarrollo a debate*. Granada: Editorial Comares.
- Gámez, Alba (2005). “Fuentes de cambio en la política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 69, pp. 127-151.
- García-Calvo, Carola (2006). “Las relaciones bilaterales España-Ecuador: situación actual y perspectivas de futuro”. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, N° 15, pp. 122-135.
- García-Calvo, Carola (2010). “El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008”. *Relaciones Internacionales*, N° 13, pp. 35-63.
- Geddes, Andrew (2005). “Europe’s Border Relationships and International Migration Relations”. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, N° 4, pp. 787-806.
- Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (2010). “The Politics of International Migration Management”. En Martin Geiger y Antoine Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Ghosh, Bimal (1992a). “La migración Este-Oeste: la perspectiva europea. Tendencias actuales y perspectivas para después de 1992”. *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, Vol. 10, N° 1, pp. 7-29.
- Ghosh, Bimal (1992b). “Migraciones, intercambio y cooperación económica internacional: ¿Hasta qué punto son eficaces sus vinculaciones recíprocas?”. Trabajo presentado en el décimo seminario de la OIM sobre migración, Ginebra, 15-17 de septiembre.
- Ghosh, Bimal (1992c). “Vinculaciones entre la migración y desarrollo: algunas cuestiones específicas y medidas políticas prácticas”. Trabajo presentado en el décimo seminario de la OIM sobre migración, Ginebra, 15-17 de septiembre.
- Ghosh, Bimal (1995). “Movements of People as a Global Challenge and the European Dilemma”. En Unesco (Ed.), *Non-Military Aspects of International Security*. Paris: Unesco.
- Gil Araujo, Sandra (2001). “Migraciones en el espacio europeo ¿Libertad, Seguridad y Justicia?”. En Mariano Aguirre y Mabel González, (Coords.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*. Barcelona: Icaria-CIP.
- Gil Araujo, Sandra (2002). “Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración”. En Claudia Clavijo y Mariano Aguirre (Eds.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado.
- Gil Araujo, Sandra (2003). “Las migraciones en las políticas de la fortaleza sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria”. En Sandra Gil Araujo y Mohammed Dahiri (Eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?* Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.
- Gil Araujo, Sandra (2004). “«Portones de inmigración»: los nuevos instrumentos del gobierno a distancia”. *Periódico Diagonal*, p. 13.
- Gil Araujo, Sandra (2005a). “Inmigración e Integración en el espacio europeo”. *Le Monde Diplomatique - Edición española*, N° 2. Valencia: Ediciones Cybermonde.
- Gil Araujo, Sandra (2005b). “Muros alrededor del muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción

- de la política migratoria comunitaria”. En María Teresa Martín Palomo, María Jesús Miranda y Cristina Vega Solís (Coords.), *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM.
- Gil Araujo, Sandra (2006a). “Periféricos a la conquista de la metrópolis. Panorama sobre las (in)migraciones latinoamericanas en España”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 60, pp. 291-342.
- Gil Araujo, Sandra (2006b). “(Re)Definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario”. En Iñaki Márkez (Coord.), *Respuestas a la exclusión. Políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*. Bilbao: Tercera Prensa.
- Gil Araujo, Sandra (2010a). “The coloniality of power and ethnic affinity in migration policy. The Spanish case”. En Encarnación Gutiérrez Rodríguez, Manuela Boatca y Sergio Costa (Eds.), *Decolonizing European Sociology: Transdisciplinary Approaches*. Aldershot: Ashgate.
- Gil Araujo, Sandra (2010b). “Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina”. En Gemma Pinyol y Anna Ayuzo (Coords.), *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*. Barcelona: CIDOB.
- Gil Araujo, Sandra (2011a). “Reinventing Europe’s Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries”. En Mechthild Baumann et. al. (Eds.), *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants’ Journeys*. Opladen: Budrich University Press.
- Gil Araujo, Sandra (2011b). “Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea”. *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 2, pp. 9-33.
- Giménez Romero, Carlos; Martínez Martínez, Julio; Fernández García, Mercedes y Cortés Maisonave, Almudena (2006). *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*. Madrid: Catarata.
- Gómez Ciriano, Emilio (2001). “Ecuatorianos en España: historia de una inmigración reciente”. *Revista Debate*, N° 54, pp. 175-187.
- Gómez Ciriano, Emilio (2007). “Ecuatorianos en España: claves de un

- proceso migratorio en cuatro tiempos”. En Emilio Gómez Ciriaco, Andrés Tornos y Colectivo Ioé, *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Nº 15. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- González Leal, Miguel Ángel (2006). “Cuando los presidentes huyen... Rebeliones sociales en Ecuador (1996-2005)”. En Gabriela Dalla Corte *et al.* (Coords.), *Homogeneidad, diferencia y exclusión en América*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- González Navas, Jorge (2013). “Estudios críticos de seguridad, migraciones internacionales, y ayuda al desarrollo”. Ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, 18 al 20 de septiembre.
- Grasa Hernández, Rafael (2001). “La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”. *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, Nº 54-55, pp. 65-83.
- Grau Creus, Mireina (2002). “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En Mireina Grau y Araceli Mateos (Eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (2005). “Introducción”. En Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo, Alicia Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso-Ecuador/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hrbek, Rudolf (1987). “El impacto de la Comunidad Europea en las políticas exteriores de los países miembros”. En Manfred Wilhelmy (Ed.), *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hyndman, Jennifer y Mountz, Alison (2008). “Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe”. *Government and Opposition*, Vol. 43, Nº 2, pp. 249-269.

- Intermon-Oxfam; Ildis; Centro de investigaciones Ciudad (2001). “El proceso migratorio de ecuatorianos a España”. *Proyecto Migración, Comunicación y Desarrollo*. Quito: Intermon-Oxfam/Ildis/Centro de investigaciones Ciudad.
- Jordan, Bill y Düvell, Franck (2003). *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. Oxford: Polity Press.
- Krasner, Stephen (1989). *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen (2001). “Globalization, power, and authority”. Ponencia presentada en American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, 29 de agosto al 2 de septiembre.
- Lahav, Gallya y Guiraudon, Virginie (2000). “Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State”. En Peter Andreas y Timothy Snyder (Eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Lavenex, Sandra (2001). “Migration and the EU’s New Eastern Border: Between Realism and Liberalism”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, N° 1, pp. 24-42.
- Lavenex, Sandra (2006). “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”. *West European Politics*, Vol. 29, N° 2, pp. 329-350.
- Llásag Fernández, Raúl (2012). “Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos”. En Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez (Eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.
- López Sala, Ana María (2007). “La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración”. En AA.VV., *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*. Santa Cruz de Tenerife: Fundación Pedro García Cabrera.
- Malgesini, Graciela (2001). “Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo”. *Revista Axius*, N° 5, pp. 123-146.
- Malgesini, Graciela (2005). “Entre la migración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo?”. En Nieves Zúñiga

- García-Falcés (Coord.), *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Marín Sánchez, Isabel (2006). “La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí”. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, Granada, España.
- Mazkarian, Mikel (2004). “Recorrido por las leyes de extranjería en España”. *Revista Mugak*, Nº 29, pp. 23-27.
- Meyers, Eytan (2002). “The Causes of Convergence in Western Immigration”. *Review of International Studies*, Vol. 28, Nº 1, pp. 123-141.
- Meyers, Eytan (2004). *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mingst, Karen (2008). *Essentials of International Relations*. New York: Norton & Company.
- Mitchell, Christopher (1994). “Commentary: Three Critical Questions about the Study of Immigration Control”. En Wayne Cornelius, Philip Martin, James Hollifield (Eds.), *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Molina de Cienfuegos, Ignacio y Rodrigo Rodríguez, Fernando (2002). “Las transformaciones organizativas de la política exterior”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 117, pp. 173-220.
- Moreno Juste, Antonio (2003). “El proceso de construcción europea: de la CEE a la Unión Europea”. En Juan Carlos Pereira (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Morrow, Raymond y Brown, David (1994). *Critical Theory and Methodology*. Thousand Oaks-California: Sage.
- Muñoz Arnau, Juan Andrés (1997). “Las proposiciones no de ley”. *Anuario jurídico de La Rioja*, Vol. 3, pp. 387-479.
- Nye, Joseph (1991). *La naturaleza cambiante del Poder Norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Oelgemöller, Christina (2007). “Informal Plurilateralism and Policy Laundering”. Workshop Migration Control and Narratives of Societal Steering, Edimburgo, 14 de diciembre. [En línea] http://www.sps.ed.ac.uk/migration_and_citizenship/seminars/esrc_seminars/migration_control

- Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014). “El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal”. *Sociológica*, Año 29, N° 83, pp. 165-200.
- Palomares Lerma, Gustavo (2004). *Relaciones internacionales en el siglo XXI*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pearson, Frederic y Rochester, Martin (2003). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*. Bogotá: McGraw-Hill/Interamericana.
- Pedone, Claudia (2005). “«Tú siempre jalas a los tuyos». Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España”. En Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo, Alicia Torres (Eds.), *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso-Ecuador/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Pedone, Claudia (2007). *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*. Quito: Abya-Yala.
- Pedone, Claudia y Gil Araujo, Sandra (2008). “Los laberintos de la ciudadanía. Políticas migratorias e inserción de las familias migrantes latinoamericanas en España”. *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, Vol. XVI, pp. 143-164.
- Pellerin, Hélène (1999). “Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America”. *Third World Quarterly*, Vol. 20, N° 5, pp. 995-1011.
- Pellerin, Hélène (2003). “Crisis? What Crisis? The Politics of Migration Regulation in the Era of Globalization”. En Eleonore Kofman y Gillian Youngs (Eds.), *Globalization: Theory and Practice*. London: Continuum International Publishing Group.
- Pereda, Carlos y De Prada, Miguel Ángel (2003). “Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los estados”. *América Latina en el sistema mundial: cuadernos de discusión*, N° 3. Cuenca: Universidad de Cuenca/ILDIS.
- Pereira Castañares, Juan Carlos (2003). “El estudio de la sociedad internacional contemporánea”. En Juan Carlos Pereira (Comp.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Pisarello, Gerardo (2009). “Derechos sociales e inmigración: razones

- para una comunidad de iguales”. En Nicole Pérez Ruales y Alex Valle Franco (Eds.), *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito: Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- Ponce Leiva, Javier (2005). “Estudio introductorio”. En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas*. Quito: El Conejo.
- Ponce Leiva, Pilar (2005). “La inmigración ecuatoriana en España: nuevas vidas, nuevos problemas”. En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas*. Quito: El Conejo.
- Proaño, José Eduardo (2002). “Las relaciones Ecuador-Unión Europea”. En Adrián Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Flacso/CAF/MMRREE.
- Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques (2005a). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria* (2ª ed. actualizada). Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques (2005b). “La estampida migratoria ecuatoriana”. En Giuseppe Solfrini (Ed.), *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Características de la nueva ola emigratoria, Vol. 1*. Quito: Alisei.
- Ribas Mateos, Natalia (2011). “Presentación: Cuatro años de reflexiones fronterizas”. En Natalia Ribas Mateos (Ed.), *El río bravo mediterráneo. Las regiones fronterizas en la época de la globalización*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Rosenberg, José (2005). “Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos Migratorios en Organismos Internacionales”. En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: CEI/Flacso/Abya Yala.
- Russell, Roberto (1993). “Reflexiones sobre lo «nuevo» del «Nuevo Orden Mundial»”. *Estudios Internacionales*, Año XXVI, N° 102, pp. 134-154.
- Salter, Mark (2003). *Rights of Passage: The Passport in International Relations*. Boulder: Lynne Rienner.
- Sanahuja, José Antonio (2006). “El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina”. *Pensamiento Propio*, N° 23, pp. 9-36.

- Santi, Silvana (2011). “¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Quito, 18 al 20 de mayo.
- Sanz Díaz, Carlos (2003). “La administración exterior del Estado”. En Juan Carlos Pereira (Coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*. Barcelona: Ariel.
- Sassen, Saskia (1996). “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today”. *Social Justice*, Vol. 23, N° 3, pp. 9-20.
- Sassen, Saskia (2003a). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, Saskia (2003b). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, Saskia (2012). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.
- Sayad, Abdelmalek (2008). “Estado, Nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración”. *Apuntes de investigación*, N° 13, pp. 101-116.
- Sayad, Abdelmalek (2013). “Colonialismo e migrazioni. Un'intervista ad Abdelmalek Sayad di Federico Neiburg”. En Gennaro Avallone y Salvo Torre (Eds.), *Abdelmalek Sayad: per una teoria post-coloniale delle migrazioni*. Catania: Il Carrubo.
- Segovia, Alfonso (2002). “Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones”. En Adrián Bonilla (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: Flacso/CAF/MMRREE.
- Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel y Moreno García, Ángela (2007). “El Estado y las luchas de los sin papeles en España: ¿una extensión de la ciudadanía?”. En Liliana Suárez Navaz, Raquel Macià Pareja y Ángela Moreno García (Eds.), *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel (2001). “¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?”. *Notas de Población*, N° 73, pp. 15-49.

- Terrón i Cusí, Anna (2001). “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general”. *Afers Internacionals*, N° 53, pp. 13-30.
- Thouez, Colleen y Channac, Frederique (2006). “Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes”. *West European Politics*, Vol. 29, N° 2, pp. 370-387.
- Torpey, John (2006). “Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos «medios de movimiento»”. *Zona Abierta*, N° 116-117, pp. 59-87.
- Torreblanca, José (2001). “La Europeización de la política exterior española”. En Carlos Closa (Ed.), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.
- Torres Cevallos, Bolívar (2005). “Los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los Inmigrantes”. En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Migrantes. Problemas y ayudas*. Quito: El Conejo.
- Troya, Gabriela (2005). “El Ecuador y la Política Migratoria de la Unión Europea –Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral–”. En Javier Ponce Leiva (Ed.), *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: CEI/Flacso/Abya Yala.
- Unzurrunzaga, Agustín (2002). “Consideraciones a las políticas de cupos: en el reino de lo absurdo”. *Revista Mugak*, N° 18, pp. 27-29.
- Vallejo, Andrés (2004). “El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”. En Ángeles Escrivá y Natalia Ribas (Coords.), *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en Europa*. Andalucía: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- Van Amersfoort, Hans (1999). “Migration Control and Minority Policy: The Case of the Netherlands”. En Grete Brochmann y Thomas Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Abingdon/New York: Routledge.
- Vieira Posada, Edgar (2005). “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales”. *Revista Papel Político*, N° 18, pp. 235-290.
- Vono de Vilhena, Daniela; Domingo i Valls, Andreu; y Bedoya, María Helena (2008). “Impacto del control migratorio mediante visado

- Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España”. *Papeles de Población*, Vol. 14, pp. 97-126.
- White, Brian (1999). “The European Challenge to Foreign Policy Analysis”. *European Journal of International Relations*, Vol. 5, N° 1, pp. 37-66.
- Zapata-Barrero, Ricard (2001). “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 53, pp. 149-176.
- Zolberg, Aristede (1999). “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”. En Charles Hirschman, Philip Kasinitz, Josh Dewind (Eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation.

Documentos, discursos y escritos oficiales

- XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2001). Declaración de Lima, Lima, 24 de noviembre.
- XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2002). Declaración de Bávoro, Bávoro, 16 de noviembre.
- Acta de la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 2 de agosto de 2001.
- Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 14 de marzo de 2005.
- Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, 29 de mayo de 2001.
- Alou Forner, Gabriel (2001). “España y el Ecuador, más unidos por la emigración”. En María Elena Porras y Pedro Calvo-Sotelo (Coords.), *Ecuador-España. Historia y perspectivas*. Quito: Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Aragón Bombín, Raimundo (1992). “La España de los 90 ante el reto de la inmigración”. *Papeles del Psicólogo*, N° 54. [En línea] <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=558>
- Benavides Llerena, Gina (2007). “Informe sombra al primer informe

- del Estado ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”. Documento de la Coalición interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Quito.
- BOE N° 101 (2001). *Resolución de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*, 27 de abril.
- BOE N° 243 (2002). *Orden Aex/2487/2002 por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado, en Quito (República del Ecuador)*, 10 de octubre.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 74 (1990). Congreso de los Diputados, Serie D, 18 de junio.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 165 (1991). Congreso de los Diputados, Serie D, 22 de marzo.
- Calvo-Sotelo, Pedro (2001). “Ecuador y España: ciento sesenta años de relación bilateral en perspectiva”. En María Elena Porras y Pedro Calvo-Sotelo (Coords.), *Ecuador-España. Historia y perspectivas*. Quito: Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Canje de Notas sobre supresión de visados entre España y Ecuador, Madrid, 30 de octubre de 1963.
- Carrión Mena, Francisco (2001). “España en la política exterior ecuatoriana: del siglo XVI al XXI”. En María Elena Porras y Pedro Calvo-Sotelo (Coords.), *Ecuador-España. Historia y perspectivas*. Quito: Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- COM (1994). 23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies, Brussels, February 23rd.
- COM (2000). 757 final, Comunicación de la Comisión al consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, Bruselas, 22 de noviembre.

- COM (2001). 387 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, Bruselas, 11 de julio.
- COM (2001). 428 final, “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas, 25 de julio.
- COM (2002). 679 final, Propuesta de reglamento del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Presentada por la Comisión), Bruselas, 28 de noviembre.
- COM (2002). 703 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros, Bruselas, 3 de diciembre.
- Commission of the European Communities (1991). “Immigration of citizens from third countries into the southern Member States of the European Community. A comparative survey of the situation in Greece, Italy, Spain and Portugal”, Supplement 1/91, Brussels/Luxembourg: European Communities.
- Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio, ante la comisión de asuntos iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas generales de su departamento para Iberoamérica, Diario de Sesiones del Senado, N° 416, 20 de febrero de 2003.
- Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps para informar sobre el Plan Estratégico de Acción Exterior, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, N° 55, 26 de septiembre de 2000.
- Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del Congreso para informar sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada en Tampere (Finlandia), Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 265, 20 de octubre de 1999.

- Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del congreso, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Nº 175, 24 de junio de 2002.
- Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del Congreso, en el debate de política general en torno al estado de la nación (referencias a la política exterior), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Nº 179, 15 de julio de 2002.
- Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar, ante el pleno del Congreso para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken (Bélgica), Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 131, 19 de diciembre de 2001.
- Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso para informar sobre temas relativos al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 79, 11 de octubre de 2000.
- Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Jesús Manuel Gracia Aldaz, ante la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso, para responder a la pregunta del diputado Pablo Izquierdo Juárez, del Grupo Popular sobre vinculación que realiza el gobierno de las políticas de inmigración y cooperación para el desarrollo, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 117, 12 de diciembre de 2000.
- Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, ante la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso, para responder a la pregunta de la diputada Delia Blanco Terán, del Grupo Socialista, sobre países con los que se está trabajando de forma más intensa en la ayuda oficial al desarrollo y que son emisores de flujos migratorios a nuestro país, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 725, 1 de abril de 2003.
- Conferencia de prensa del canciller alemán, Gerhard Schröder, y del

- presidente del gobierno, José María Aznar, Quedlinburg, Alemania, 4 de octubre de 2001.
- Conferencia de prensa del presidente del consejo de ministros de Italia, Giuliano Amato, y del presidente del gobierno, José María Aznar, Nápoles, 10 de junio de 2000.
- Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, y del primer ministro de la República Checa, Milos Zeman, Palacio de la Moncloa, Madrid, 5 de marzo de 2001.
- Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, y del primer ministro de Bélgica, Guy Verhofstadt, Madrid, 19 de enero de 2000.
- Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, después de la XII Cumbre Iberoamericana, Punta Cana, República Dominicana, 16 de noviembre de 2002.
- Conferencia del ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, en la Escuela Diplomática, Madrid, 13 de junio de 2001.
- Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (1998). Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, Bruselas, 3 de diciembre.
- Consejo Europeo de Edimburgo (1992). Declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria (Anexo 5 de la parte A), Consejo Europeo de jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Europea, Edimburgo, 12 de diciembre.
- Consejo Europeo de Laeken (2001). Conclusiones de la Presidencia, 14 y 15 de diciembre.
- Consejo Europeo de Sevilla (2002). Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de junio.
- Consejo Europeo de Tampere (1999). Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre.
- Consejo Europeo de Viena (1998). Conclusiones de la Presidencia, 11 y 12 de diciembre.
- Constitución Española, 1978.
- Constitución política de la República del Ecuador, 1998.

- Convenio de doble nacionalidad entre el Estado español y la República del Ecuador, Quito, 4 de marzo de 1964.
- Denuncia del Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador, Quito, 3 de junio de 2003.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100 (1991) Sesión Plenaria N° 94, 9 de abril.
- DOCE (1996). Resolución del Consejo sobre limitaciones de la admisión de nacionales de los países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros, N° C274/3, 19 de septiembre.
- Embajada de España en Ecuador/Ineci (2003). Acta de la reunión del comité mixto de evaluación y seguimiento de la X Comisión Mixta de Cooperación Ecuatoriano-Española, 25 de abril.
- Embajada del Ecuador en España (2013). Principales tratados bilaterales Ecuador-España, Madrid.
- Intervención de la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, Foro Nueva Economía, Madrid, 19 de febrero de 2003.
- Intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, Jornadas organizadas por el periódico Frankfurter Allgemeine Zeitung y el Center For Applied Policy Research, Berlín, 4 de junio de 2002.
- Ley 18/1990, sobre la reforma del Código Civil en materia de nacionalidad.
- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Ley 36/2002, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.
- Ley 51/1982, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil.
- Ley 118/1969, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional, BOE, N° 313, 31 de diciembre de 1969.
- Ley de Extranjería (1971) N° 1897.
- Ley de Naturalización (1976) Decreto Supremo N° 276.
- Ley de Migración (1971) N° 1899.
- Ley de reforma del Código Penal (2000) N° 2000-20.
- Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

- Ley Orgánica 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal.
- Ley Orgánica 11/2003, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000; de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal.
- Ley Orgánica 81/2002, para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos en el exterior para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador.
- Matutes, Abel (1996). "España en Europa". *Política Exterior*, Vol. 10, N° 52, pp. 95-105.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2000). Plan director de la cooperación española 2001-2004, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomos I, II y III, 1995-1996.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomos I y II, 1996-1997.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomos I y II, 1997-1998.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomo I y II, 1998-1999.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2000.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2001.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2002.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2003.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2004.
- Ministerio del Interior (1996). Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (1997). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (1998). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (1999). Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (2000). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (2001). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (2002a). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (2002b). Balance 2001 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.
- Ministerio del Interior (2002c). Balance 2002 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.
- Ministerio del Interior (2003a). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Ministerio del Interior (2003b). Balance 2003 - Delegación del Go-

- bierno para la Extranjería y la Inmigración. Madrid: Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.
- Ministerio del Interior (2004). Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- Naïr, Sami (1997). Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios, Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.
- Núñez Endara, Pablo (2001). “Los informes consulares ecuatorianos. Fuentes para el estudio de las relaciones bilaterales con España”. En María Elena Porras y Pedro Calvo-Sotelo (Coords.), *Ecuador-España. Historia y perspectivas*. Quito: Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- OIM (2008). *Perfil migratorio del Ecuador 2008*. Quito: OIM.
- OIM (2009). *Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador*. Quito: OIM-Ecuador.
- OIM (2012). *Perfil migratorio del Ecuador 2011*. Quito: OIM.
- ONU (2002). *Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre Derechos Humanos de los migrantes, presentado en cumplimiento de la resolución 2001/52*, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Misión al Ecuador, 15 de febrero.
- Parlamento Europeo (2000). Fichas técnicas. [En línea] http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_1_1_es.htm
- Parlamento Europeo (2003). Informe Final A5-0005/2003, Documento de sesión sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, 22 de enero.
- Partido Popular (1996). Programa electoral.
- Partido Popular (2000). Programa electoral.
- Piqué, Josep (2001). “España en el mundo: la modernización del servicio exterior”. *Política Exterior*, Vol. 15, N° 83, pp. 79-93.

- Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador (1998). 18 de junio.
- Programa Greco (2001). Resolución de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, 17 de abril.
- Protocolo adicional entre la República del Ecuador y el Reino de España que modifica el convenio de doble nacionalidad de 4 de marzo de 1964, hecho en Quito el 30 de junio de 1999, Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 381, 11 de octubre de 1999.
- Real Decreto 140/1997, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración.
- Real Decreto 345/2001, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería.
- Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía.
- Real Decreto 758/1996, de reestructuración de Departamentos ministeriales.
- Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración.
- Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000.
- Real Decreto 1119/1986, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Real Decreto 1412/2000, de creación del Consejo de Política Exterior.

- Real Decreto 1888/1996, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Reglamento N° 539 (2001) del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, 15 de marzo.
- Reglamento N° 574/1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, 12 de marzo.
- Resolución (1995) sobre la expulsión de la UE de inmigrantes vietnamitas, Diario Oficial N° C 109, 1 de mayo.
- SEC (1991). 1855 final, Commission communication to the Council and the European Parliament on immigration, Brussels, October 23rd.
- SEC (1992). 915 final, “Development cooperation policy in the run-up to 2000. The Community’s relations with the developing countries viewed in the context of political unión. The consequences of the Maastricht Treaty”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, May 15th.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) (1957), Roma, 25 de marzo.
- Tratado de Ámsterdam (1997) por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial N° C 340, 10 de noviembre.
- Tratado de la Unión Europea (1992). Diario Oficial N° C 191, 29 de julio.

Colección Tesis

Títulos publicados (disponibles en

<https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553>)

La palabra, la política, la vida. *Estética y política* en las trayectorias y producción intelectual de Eduardo Galeano y Francisco Urondo: 1955-1976

Gabriel Montali

“Me voy para estudiar, estudio para volver”. Un estudio sobre trayectorias educativas con jóvenes de una localidad del interior del sur cordobés: entre la universidad, el pueblo y el trabajo

Carla Falavigna

Editoriales literarias en el cambio de siglo: entre el mercado, la autogestión y el disfrute cultural

Lucía Coppari

Territorialidad y resistencias campesinas: el conflicto de Los Leones (Mendoza, Argentina)

Gabriel Liceaga

Literatura y narcotráfico en Colombia (1994-2011). La construcción discursiva de la violencia en la novela colombiana

Vanessa Solano Cohen

Escuela, Estado y sociedad: una etnografía sobre maestras de la Patagonia

Miriam Abate Daga

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur: los casos de Kirchner-Argentina y Tabaré Vázquez-Uruguay

Iván Tcach

Prácticas de resistencia de los productores familiares en el agro uruguayo

Virginia Rossi Rodríguez

Los lineamientos y estrategias del desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo 1960-2014. Análisis crítico

Guillermo Jorge Inchauspe

¿Qué es la escuela secundaria para sus jóvenes? Un estudio sociohermenéutico sobre sentidos situados en disímiles condiciones de vida y escolaridad

Florencia D'Aloisio

Estrategias de organización político-gremial de secundarios/as: prácticas políticas y ciudadanía en la escuela

Gabriela Beatriz Rotondi

“No era solo una campaña de alfabetización”. Las huellas de la CREAM en Córdoba

Mariana A. Tosolini

El turno noche: tensiones y desafíos ante la desigualdad en la escuela secundaria.

Estudio etnográfico en una escuela de la provincia de Córdoba

Adriana Bosio

El Partido Nuevo de Córdoba. Origen e institucionalización (2003-2011)

Virginia Tomassini

La cirugía estética y la normalización de la subjetividad femenina. Un análisis textual

Marcelo Córdoba

La extensión rural desde la comunicación. Los extensionistas del Programa ProFeder del INTA en Misiones frente a sus prácticas de comunicación con agricultores

Francisco Pascual

Artes de hacer en Encuentros Culturales de la Provincia de Córdoba, 2010- 2013

Florencia Páez

Estados locales y alteridades indígenas: sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable

Cecilia Quevedo

La integración de la Región Norte de San Juan y la IV Región de Chile (La Serena y Coquimbo)

Laura Agüero Balmaceda

Las formas de hacer política en las elecciones municipales 2007 de Villa del Rosario

Edgardo Julio Rivarola

Análisis de una estrategia didáctica y de los entornos digitales utilizados en la modalidad B-Learning

Liliana Mirna González

Enseñar Tecnología con TIC: Saberes y formación docente

María Eugenia Danieli

De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso de la vida del activismo “Pro-Vida” en la Argentina

José Manuel Morán Faúndes

Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba (1991-2011)

Jorge Gabriel Foa Torres

El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y 2003

Juan Manuel Reynares

Marxismo y Derechos Humanos: el planteo clásico y la revisión posmarxista de Claude Lefort

Matías Cristobo

El software libre y su difusión en la Argentina. Aproximación desde la sociología de los movimientos sociales

Agustín Zanotti

Democracia radical en Habermas y Mouffe: el pensamiento político entre consenso y conflicto

Julián González

Radios, música de cuarteto y sectores populares. Análisis de casos. Córdoba 2010-2011

Enrique Santiago Martínez Luque

Soberanía popular y derecho. Ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma

Santiago José Polop

Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba. Años 1991, 2001 y 2008

Florencia Molinatti

Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación entre comunicación y ciudadanía

Susana M. Morales

Reproducción alimentaria-nutricional de las familias de Villa La Tela, Córdoba

Juliana Huergo

Witoldo y sus otros yo. Consideraciones acerca del sujeto textual y social en la novelística de Witold Gombrowicz

Cristian Cardozo

Género y trabajo: Mujeres en el Poder Judicial

María Eugenia Gastiazoro

Luchas, derechos y justicia en clínicas de salud recuperadas

Lucía Gavernet

Transformaciones sindicales y pedagógicas en la década del cincuenta. Del ocaso de la AMPC a la emergencia de UEPC

Gonzalo Gutiérrez

Estrategias discursivas emergentes y organizaciones intersectoriales. Caso *Ningún Hogar Pobre en Argentina*

Mariana Jesús Ortecho

Vacilaciones del género. Construcción de identidades en revistas femeninas

María Magdalena Uzín

Literatura / enfermedad. Escrituras sobre sida en América Latina

Alicia Vaggione

El bloquismo en San Juan: Presencia y participación en la transición democrática (1980-1985)

María Mónica Veramendi Pont

La colectividad coreana y sus modos de incorporación en el contexto de la ciudad de Córdoba. Un estudio de casos realizado en el año 2005

Carmen Cecilia González

“Se vamo’ a la de dios”. Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro

Ana María Ciarallo

La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

El par conceptual pueblo - multitud en la teoría política de Thomas Hobbes

Marcela Rosales

El foro virtual como recurso integrado a estrategias didácticas para el aprendizaje significativo

María Teresa Garibay

“Me quiere... mucho, poquito, nada...”. Construcciones socioafectivas entre estudiantes de escuela secundaria

Guadalupe Molina

Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

Mónica Buraschi

Educación y construcción de ciudadanía. Estudio de caso en una escuela de nivel medio de la ciudad de Córdoba, 2007-2008

Georgia E. Blanas