

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

Luis Verdesoto Custode (Coord.)

Francisco Carrión Mena

Almudena Cortés Maisonave

Francisco Rojas Aravena

José Antonio Sanahuja



FLACSO
ECUADOR

Seminario Internacional "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones (2010 : mar. 3 y 4 : Quito)

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-340-9

COOPERACIÓN ECONÓMICA : AMÉRICA LATINA : PAÍSES ANDINOS : ESPAÑA :
AYUDA AL DESARROLLO : MIGRACIÓN : POLÍTICAS MIGRATORIAS : POLÍTICA
EXTERIOR : RELACIONES INTERNACIONALES.

337.1 - CDD

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	30 de Mayo 2012
	10 \$
Proveedor:	
Canje:	
Donación:	Flacso

N	007188
N	38995
BIBLIOTECA - FLACSO	

237.1
6535

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-340-9

Cuidado de la edición: Verónica Vacas

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imagen de portada: ©Jorge Peugachy, 2011

Serie Mujeres Andina

Imprenta: V&M Gráficas

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: marzo de 2012

Índice

Presentación	7
Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación	9
Luis Verdesoto Custode	
El diálogo político en época de cambio	53
Francisco Carrión Mena	
La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España	71
Almudena Cortés Maisonave	
Diálogo político entre España y América Latina	95
Francisco Rojas Aravena	
Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses	107
José Antonio Sanahuja	
Epílogo	149
Luis Verdesoto Custode	

Presentación

Este libro recoge los resultados del trabajo desarrollado en el seminario internacional “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, realizado en Quito durante los días 3 y 4 de marzo de 2010 bajo los auspicios de la Embajada de España/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador y su Observatorio Andino de Política Exterior (OBANPEX).

Los temas que se abordan en los apartados de este libro son política migratoria, cooperación al desarrollo, diálogo político y una propuesta de agenda de las relaciones España y América Andina, analizados por investigadores con trayectoria académica.

Las aproximaciones parten de un énfasis empírico en el caso ecuatoriano para el tratamiento de las relaciones España-América Andina. Se pretende tender un puente entre las definiciones del Estado español en materia de cooperación (específicamente en materia de gobernabilidad); las definiciones de política de las instancias gubernamentales andinas y la pluralidad de vertientes económicas y sociales que configuran la realidad de los países y que estructuran la relación.

El libro que se pone a disposición de la comunidad académica y de las instancias de decisión técnica y política es una muestra adicional de las excelentes relaciones de cooperación de España con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Federico Torres Muro
Embajador de España en Quito

Adrián Bonilla Soria
Director de FLACSO-Sede Ecuador

Estudio introductorio: el Estado democrático en el centro de la cooperación

Luis Verdesoto Custode*

Nota previa

El presente texto forma parte de una serie de dos libros que recogen los resultados del trabajo desarrollado en el seminario internacional “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”, realizado en Quito-Ecuador durante los días 3 y 4 de marzo de 2010, bajo los auspicios de la Embajada de España en Ecuador / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador / Observatorio Andino de la Política Exterior (OBANPEX), instancia que, bajo la coordinación del embajador Francisco Carrión Mena, aspira a proporcionar una plataforma de encuentro y debate sobre los desafíos de la integración y para los estudios de política exterior en los países andinos.

Este primer libro recoge, además de un estudio introductorio y un epílogo, las ponencias de corte más general, mientras que en el segundo libro se compilan las transcripciones de las intervenciones cuya referencia es más puntual y nacional.

La relatoría recogida en el segundo libro se ha organizado en seis partes: Unión Europea, planteamientos generales, casos nacionales, migraciones, comercio y cultura. La evidente heterogeneidad responde a la complejidad y amplitud temática de la cooperación analizada. Los textos recogidos son:

* luisverdesoto@yahoo.com

una “Introducción” (Luis Verdesoto), “La presidencia española de la Unión Europea: su visión hacia América Latina” (Ricardo Peidró Conde), “De la subsidiariedad emocional al diálogo entre pares” (Ana María Sanjuán), “La cooperación española en la Región Andina” (Gustavo Pedraza), “La década de oro de la cooperación internacional con España” (Grace Jaramillo), “Descolonizando las relaciones Bolivia-España. Continuidades y cambios en los procesos migratorios actuales” (Alfonso Hinojosa/Germán Guaygua), “De la apertura comercial y la liberalización de las inversiones a las nuevas formas de integración económica y productiva” (Víctor Álvarez), “El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España” (Luis Eduardo Guarnizo), “El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio” (Rodrigo Madrazo García de Lomana), “Desarrollo cultural” (Fernando Vicario), “Cultura y desarrollo: España y los países andinos” (Luis Guillermo Lumbreras) y “La co-producción cinematográfica como alternativa iberoamericana” (Sebastián Cordero).

El material utilizado en el “Epílogo” se recogió durante mi permanencia como profesor visitante en la Universidad Complutense de Madrid en abril y mayo de 2011. Debo agradecer especialmente por las entrevistas concedidas por Elena Flores, ex senadora de las Cortes Generales, José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales, Almudena Cortés, profesora de Antropología, y María del Carmen Villarreal, investigadora junior de la Universidad Complutense. Igualmente, debo agradecer las sugerencias recibidas de los profesores Ludolfo Paramio, Heriberto Cairo y Esther del Campo. El embajador de España en Ecuador, Federico Torres, formuló comentarios al estudio introductorio que reconozco especialmente. Este volumen fue elaborado bajo la iniciativa, primero, de la profesora Grace Jaramillo y, posteriormente, de la profesora Beatriz Zepeda, coordinadoras del programa de Relaciones Internacionales de la FLACSO, sede Ecuador.

Itinerario del estudio

Este estudio articula su propuesta de interpretación de la cooperación Región Andina-España en tres hipótesis. Inicialmente, reconoce la dife-

rencia entre dos bloques de países andinos por opciones de desarrollo frente a la globalización, pero que tienen en común el haberse constituido en países de renta media, que han superado una necesidad o demanda de cooperación externa reducida solamente al apoyo de los ingresos de los bolsos más visibles de pobreza. A partir de allí, asume que la cooperación no puede concebirse exclusivamente como inversión y su gama de intereses, aunque reconoce que el incentivo de esas formas mercantiles asienta la consolidación democrática, meta central de los países de la región en este período. Finalmente, sostiene que el horizonte estratégico para la cooperación es el apoyo a la construcción de un Estado de calidad, condición básica de la consolidación democrática, al estar en esta esfera la posibilidad de verificación contemporánea de la identidad. A partir de estos planteamientos, el estudio se conduce hacia otros tres campos.

Propone un estado de la cooperación internacional para acercarse a la propuesta académica central. Esta consiste en que los países del grado de desarrollo de los andinos deben recuperar la capacidad hegemónica de sus Estados, esto es, de orientación de los comportamientos de los actores sociales y políticos. Para ello, la cooperación debe colaborar decisivamente en la ciudadanía de los actores, condición de la consolidación democrática.

Posteriormente, se busca, en una metodología de elaboración de agendas, las particularidades de una agenda de cooperación bilateral y regional, en que el componente bilateral (España) tiene un sustento supranacional, mientras que el componente regional (países andinos) no ha logrado la formulación de una problemática común, regional, ni una decisión supraestatal.

El estudio finaliza con un planteamiento de temas de trabajo acerca del Estado en los Andes, que hacen relación a la consolidación de la democracia y que pueden concretarse en áreas de cooperación de una reformulada agenda España-América Andina, asentada en una identidad histórica y de intereses actuales.

Algunas premisas

Sanahuja (2010a) utiliza tres conceptos que asientan a la política de cooperación de España. La identidad, los intereses y la solidaridad son las definiciones a través de las cuales el Estado español se relaciona internacionalmente en materia de cooperación. Cada tema satisface a una vertiente que conforma la vocación de ese Estado, soportada, a su vez, en el público de ese país. Estas nociones se concretan en partes del mundo donde se verifican necesidades españolas concretas. Así, la identidad es el vínculo preferente con América Latina; los intereses, con Europa; y la solidaridad, con África (especialmente subsahariana).

En la política de cooperación del Estado español confluyen burocracias (y políticas) en competencia, referidas a segmentos de su complejo institucional –y de representación de intereses– de los ministerios de Economía e Industrias, y Relaciones Exteriores¹. Refieren a posiciones que se privilegian según las opciones políticas vigentes en España. También, cabe destacar que se registran diferencias entre los aparatos españoles especializados en cooperación –con una visión dominante– y el Ministerio de Relaciones Exteriores –con una visión necesariamente más comprensiva–. Destacarlas permite comprender la cooperación y actuar frente a ella.

Siguiendo a Sanahuja (2010b), para entender los sistemas de relaciones y conflictos que se sobreponen, es preciso referirse a los instrumentos de la cooperación. Estos se privilegian en vínculo, por un lado, con opciones de política exterior asentada en intereses socio-políticos concretos internos representados por ella; y, por otro lado, con tendencias generales del proceso económico y de articulación externa de España, especialmente de la economía empresarial.

Las opciones políticas españolas vigentes también ajustan a las opciones de la cooperación (y su configuración como políticas de Estado), pues condicionan resoluciones que distorsionan las decisiones estratégicas del Estado o, en su defecto, asumen posiciones de difícil coherencia². La rela-

1 Similares articulaciones conflictivas están presentes en buena parte de los Estados desarrollados e incorporan a ritmos y visiones de la globalización.

2 Es muy importante reconocer el peso que tuvo, para la terminación de la coalición conservadora de gobierno, presidida por José María Aznar, el apoyo a las políticas norteamericanas en Irak, que se tradujeron en una preferente atención de la cooperación.

ción entre opciones políticas y rumbos generales de la cooperación es clara.

El lado privilegiado para el análisis de esta cooperación suele ser España, como donante. El lado de los receptores, generalmente, es analíticamente débil. La falta de conocimiento profundiza su incapacidad para discriminar, en la práctica, al sistema de conflictos de la cooperación española y sus jerarquías. La salida 'fácil' frente a esta debilidad ha sido leer a la cooperación (española) desde una 'economía política' y explicarla desde los intereses de expansión del capitalismo.

Este estudio introductorio adopta otra vía, más cercana a la comprensión de las diferencias de los 'segmentos' y 'actitudes' de la política externa y de cooperación española, y más distante de la forzosa homogeneización, que no permite actuar mucho. El presente trabajo tampoco quiere cerrarse sobre la apertrechada 'soberanía nacionalista' de algunos receptores, que no comprende a las interacciones funcionales de la soberanía moderna.

Nuestro principal planteamiento para entender y actuar en las relaciones de cooperación entre España y América Andina es explorar en la continuidad de la línea de aproximación hacia los países de renta media³, especificando el momento de su consolidación democrática. Desarrollémoslo: al margen de consideraciones éticas, en el proceso de consolidación democrática de América Latina destacan, por un lado, la 'larga' transición en convivencia con el autoritarismo, cuyo paradigma fue Chile, y que tanto le aproximó a España; y, por otro lado, aquellos países de reciente ingreso a la renta media del mundo y que, sin embargo, se encuentran en constante posibilidad de retroceder, tanto en el desarrollo como en la democracia. Los países andinos apenas están liberándose de las 'anclas' de la extrema pobreza, especialmente de la imposibilidad de lograr el crecimiento apoyándose en formas ciudadanas modernas⁴.

3 Cabe destacar la estrategia "ODM plus", que reconoce en América Latina la mayor brecha pobres/ricos, e incide sobre el acuerdo fiscal y la política social, las políticas contracíclicas y las capacidades reguladoras del Estado, y el mejoramiento de la competitividad para el acceso al mercado internacional.

4 Excluimos de la discusión las hipótesis que asocian autoritarismo y desarrollo, y asumimos como única opción el logro del desarrollo económico en democracia.

América Andina tiene dificultades para superar el punto de equilibrio que permite la sustentabilidad del desarrollo y de la democracia. Sin embargo, esta ruta puede tomar la dirección equivocada de la informalización masiva (económica) y la transgresión aceptada (política). La cooperación española –a diferencia de otras– ha colaborado, y colabora, en las dos áreas, aunque sin la estabilidad ni diversificación necesarias, especialmente en temas de gobierno e institucionalidad, digamos, cultura política. Este estudio trata de mostrar que, además de los sistemas de conflictos (y las consiguientes disyuntivas), es preciso profundizar en el conocimiento/deliberación/intervención en un campo de extrema intangibilidad y susceptibilidad: el Estado y las políticas públicas. Para superar el punto de equilibrio antes referido, es preciso que los países de América Andina logren una mejor calidad estatal.

Ningún momento de las políticas domésticas de oferentes y demandantes de la cooperación es el ideal. La inteligencia pública consiste, justamente, en reconocerlos y así optimizar las intervenciones. Los ritmos de las transiciones española y latinoamericana tuvieron evidentes puntos de convergencia, que permitieron, incluso, que España adquiriera un carácter modélico para algunos países. Sin embargo, los Andes no entraron en ese intercambio, lo que no quiere decir que España haya dejado de tener una capacidad informativa e influencia en los procesos democráticos andinos. Este estudio pretende evidenciar un momento estatal en los Andes que puede ser materia de cooperación.

Los procesos democráticos andinos no deben ser mirados desde la ‘estética’ de la reivindicación étnica, ni desde la supuesta (porque en ningún caso es conceptual) cercanía de los procesos socialistas español y del siglo XXI andino. Los procesos históricos –como el democrático andino– implican una responsabilidad política de las instituciones internacionales y de la cooperación. Sin embargo, esta responsabilidad no debe confundirse con ciertas ‘tendencias reprimidas’ de la sicología colectiva frente a la discriminación y explotación étnica que ha habido en la historia. Estos complejos pueden apoyar a la ‘seducción’ de la opinión pública española, pero contrarían a la responsabilidad pública nacional e internacional en la consolidación de la democracia moderna.

Esta interrelación internacional y de cooperación inadecuada puede conducir hacia una lógica de ‘chantajes’. Entre España y Bolivia existió un intercambio clientelar de comportamientos empresariales inadecuados y ‘compensaciones’ materiales dispuestas al prebendalismo interno. El resultado final fue una nueva forma de dependencia: del oferente que entregó nuevas formas de ‘espejitos’ y ‘chucherías’ coloniales, y del demandante satisfecho que garantizó la renovación de la dependencia. Este ejemplo de articulación subterránea y perversa ilegítimó la política de cooperación española ante su opinión pública y expulsó a la ciudadanía de la política de cooperación boliviana.

Hemos establecido un principio de diferenciación –sana y transparente– entre América Latina y América Andina, por el momento de su conformación democrática. Tratamos de concretarlo en el análisis de la reconformación estatal en el Área Andina. Se resume como un rediseño inteligente (y adecuado a las actuales circunstancias) de la cooperación con América Andina, que se especifique en una agenda de construcción compartida. La metodología de esta agenda no debe allanarse a la interestatalidad ni a la centralidad, sino que debe asumir sus aspectos de sociedad y descentralización, matices diferenciadores de la cooperación española⁵. De este modo, también se puede ‘localizar’ en la agenda tanto los intereses económicos como otros temas ‘duros’, sin que sean ajenos al desarrollo y a la democracia. Así, la agenda tampoco tiene como exclusiva referencia al donante, sino que debe evitar una actitud meramente reactiva del receptor⁶.

Los países de renta media de América –los andinos en especial, pese a su diferencia en dos bloques– prestan especiales condiciones para buscar armonías entre política exterior y política de cooperación; entre política de cooperación y política de inversiones; entre valores y pragmatismo comercial y de inversiones; y entre la coyuntura política y de inserción política/comercial, y las políticas de Estado. La línea de continuidad más

- 5 La cooperación descentralizada española, que muchas veces carece de coherencia en la oferta de las diversas comunidades, no debe confundirse con el apoyo a los procesos de descentralización y autonomía que, a su vez, precisan de un amplio conocimiento del ‘derecho autonómico’ en gestación.
- 6 En este estudio hemos optado por mostrar vías proactivas de replanteamiento conceptual y temático de la agenda España/Andes, evitando la reducción del desarrollo a la materialidad convencional.

aparente de la cooperación española parece definirse en torno a la democracia y a una preferencia latinoamericana⁷. Esta línea puede mantenerse –fundamentalmente, de actor coadyuvante de la democratización– al margen de la diversificación de intereses españoles y que es fuente de contradicciones e incoherencias de su política de cooperación.

Sanahuja (2010a: 13) recoge una matriz de planteamientos de AECID:

[...] mejora de las políticas públicas; fortalecimiento del poder judicial y acceso a la justicia como servicio a los ciudadanos; seguridad ciudadana, entendida como bien público, a través de políticas de prevención de la violencia y apoyo a instituciones para acabar con la impunidad; mejora de la administración, fomentando un servicio civil profesionalizado, la capacidad de planificación y elaboración de políticas públicas en el campo de la cohesión social, y el apoyo a las administraciones locales; y el apoyo a las instituciones democráticas, como los sistemas de partidos, la concertación y el diálogo social, los procesos constituyentes, los derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo, y el empoderamiento de las organizaciones sociales.

La visibilidad de los Estados burocrático-autoritarios de América Latina se perdió junto con la redemocratización. Sin embargo, las democracias latinoamericanas navegan sobre amplias inconsistencias en sus mecanismos de responsabilidad, el diseño de sus instituciones, culturas despóticas y ciudadanías incompletas, entre otras características. La opacidad de las dictaduras, pero también la visibilidad de las inconsistencias democráticas hacen necesarias nuevas formas de colaboración internacional. Quizás menos ‘heroicas’ que las demandas democráticas anti-dictatoriales (que se hicieron sin afectar los principios de no intervención), y más efectivas, entendiendo la ‘no intervención’, en su forma actual, como legítima colaboración con el funcionamiento democrático de los países receptores.

Este paso de la cooperación política ‘heroica’ a la ‘cotidiana’ solamente es posible desde la multidimensionalidad. Esto es, no se puede suponer

7 Este reconocimiento es de doble vía, lo que permitió a España desempeñar un papel relevante en el logro de la paz en Centroamérica.

que el paso siguiente en la redemocratización de América Latina/Andina se reduzca a la inversión económica, ni a la intervención en los bolsones de vulnerabilidad social. El carácter ‘interesado’ o ‘solidario’, en su caso, debe referir a una ‘política de intereses’ o a la ‘eticidad’ del Estado y la sociedad española que, en ningún caso, son ilegítimos. La transición democrática latinoamericana/andina se completa en una consolidación democrática autogobernada, que se produce solamente bajo el incentivo al desarrollo y al fortalecimiento del Estado (instituciones), la sociedad (identidades) y la economía (mercados).

Antes de formular una conclusión parcial, cabe hacer un paréntesis para destacar la importancia de la relación comercial que, como todo flujo de factores económicos y no económicos, permite afianzar y dar contenido a las relaciones entre partes. Es preciso hacerlo, más aun cuando sostenemos que solamente una relación sinérgica entre Estado, sociedad y mercado, fortalecida y fortalecidos los actores, asentará la consolidación democrática, línea de relacionamiento España/Región Andina, como la que sugerimos. Mientras más fluida sea la relación comercial –es decir con más capacidad de exportar valor agregado e importar calidad para satisfacer necesidades– asentará mayores beneficios, más allá de los económicos.

Es necesario sincerar a la política de cooperación como parte de la política de intereses de un Estado para concluir esta parte. La preferencia latinoamericana de España debe estar relacionada con los intereses estatales de las dos partes. Esto incluye, además, a la identidad cultural y sus manifestaciones en el plano de los intereses. Una política de cooperación española que no asuma los intereses, entre ellos la identidad, no podrá trabajar con sus ‘fantasmas’ coloniales. Estos espectros, al no ser reconocidos en el plano de los intereses actuales, impiden un tratamiento fluido de la cooperación y de sus cuestiones duras. De ello podría deducirse un interés español más claro en la modernización –económica y política– de América Andina –uno de los tres principales donantes de trabajadores migrantes a España–, más allá del exclusivo subsidio a la extrema pobreza, paliativo sin sustentabilidad.

Una 'cuestión dura': la migración

El conjunto de relaciones y fenómenos que surgen con las migraciones plantea la necesidad de políticas públicas innovadoras en los Estados de origen y destino, pero que fundamentalmente soporten nuevas legitimidades internacionales, difícilmente reconocidas en común por las partes. La gama de intereses que se despliega con las migraciones es tan grande como las susceptibilidades ideológicas que se tocan, lo que dificulta especialmente la ubicación de la corresponsabilidad. Los Estados del norte tienen una larga historia de emisores y receptores de migrantes internacionales, que dificulta una lectura transparente y constructiva. Y los Estados del sur, antes acostumbrados a migraciones internas, construyen también dificultosamente su demanda, como un proceso de iguales 'realistamente' ubicados en las relaciones globales de poder.

Las migraciones juegan un rol importante en la modernidad española; se construyen muchas acciones y reacciones ante los nuevos procesos desatados por las mismas, y fluyen actitudes contradictorias de política pública, que, sin embargo, están rodeadas, cada vez, de un 'mejor' conocimiento del hecho, originado en las dos partes. El fenómeno migratorio a España desde Latinoamérica tiene creciente importancia, por lo que su jerarquía temática en esas relaciones internacionales también incrementa su significación. Es un foco 'duro', de interés bilateral, por los costos (en la producción española y en la reproducción de los migrantes) y el impacto en el público, así como por la relevancia política en los países latinoamericanos, ya que se trata de un acontecimiento social ampliamente legítimo como cuestión pública y como factor de clientelismo político. Aun así, no se puede dejar de reconocer que crea dificultades en la concepción tradicional de la cooperación para el desarrollo. Así, soportada en el interés bilateral, la migración impacta en la agenda internacional, imponiendo una agenda de derechos (ciudadanía universal) y de garantías (en los Estados donantes y receptores de población).

Situados los tres factores, grados de legitimidad internacional e intereses de origen y destino, el tema es cómo asumir esta cuestión pública sin reducirla a las asimetrías del poder. Esto es, asumir el tema mediante la deliberación y el diálogo. Y, obviamente, en este punto el rol estatal es in-

soslayable. Esto es, el Estado fija dominios de soberanía política, pero asentada en una cada vez más amplia movilidad de factores económicos, incluyendo, además de la movilidad del trabajo, la movilidad de sus productos: las remesas⁸.

El Estado español emite signos de alguna apertura frente a un eventual alineamiento en políticas generales migratorias del mundo desarrollado que, en general, han seguido un patrón de uniformidad. Cortés (2010) nos muestra cómo el modelo migratorio español ha seguido una ruta sinuosa, la que probablemente exprese la necesidad misma de conciliación de intereses y posturas, incluyendo a los migrantes. Desde la óptica ecuatoriana –que es la más importante en el contexto andino–, no es difícil sostener que esta definición/indefinición debe haber impactado en la migración ecuatoriana hacia España, tanto como en la ‘sedentarización’ de esos migrantes; y, obviamente, en la necesidad de que la política exterior ecuatoriana en materia de migración reconozca dentro de su ámbito a las múltiples redes sociales y económicas creadas por los ecuatorianos migrantes a España, y no se reduzca solamente a la utilización de la nostalgia.

Aún quedan por despejarse muchas determinantes de la migración ecuatoriana hacia España, para seguir con este caso que es ejemplar. Ciertamente, Cortés (2010) muestra España con una especial disposición para recibir migración externa, lo que se concreta en hechos tales como haberse constituido, hacia 2009, en “el octavo país del mundo con mayor proporción de inmigrantes (legales), lo que representa un 14,1% de la población total del país” (Cortés, 2010: 42). Dentro de esta tercera ola de migración a España, desde la década de los noventa, protagonizada por latinoamericanos, Ecuador representa la comunidad más importante, con 442 114 personas, excluyendo a ilegales y a quienes recibieron la nacionalidad. Adicionalmente a la crisis bancaria que generó una corriente migratoria ecuatoriana, queda pendiente investigar, con mayor precisión, la orienta-

8 Las remesas representan un excedente de alta significación para Ecuador, pues constituyeron –con precios menores a los del petróleo– un ‘sustituto’ de la política social en sectores altamente vulnerables. En situaciones de constricción del mercado laboral, la migración internacional es una excepcional ‘válvula’, que, además de bajar la presión interna y facilitar la reproducción familiar, exonera temporalmente al Estado de obligaciones ante la caída súbita de ingresos. Esta visión suele sesgar, además, una medición de los costos de la expulsión de trabajadores migrantes con algún nivel de calificación, los que ‘cuestan’ a la sociedad ecuatoriana como conjunto.

ción hacia España, además de las ‘facilidades’ que representaron la falta de visa, el idioma, las posibilidades de regularización residencial y la demanda de trabajo poco calificado. Probablemente deban localizarse nuevos factores explicativos en este campo –el de la demanda española?.

Cabe señalar que los saldos migratorios de Ecuador han caído notablemente entre 2004 y 2008, en relación al período 2000-2003, y mucho más entre 2009 y 2010. Probablemente, debido a la crisis de los países del norte. En relación a España, el saldo se torna negativo en el primer semestre de 2009 (Cortés, 2010). Obviamente, este dato muestra un posible retorno de migrantes asociado a la crisis laboral española, que afecta especialmente a los extranjeros, cuya tasa de desempleo oscila en torno a una tercera parte. Estas cifras anuncian, a su vez, la necesidad de que los dos Estados, el español y el ecuatoriano, conozcan y atiendan, en profundidad, las características tanto de los nuevos flujos migratorios como de las redes creadas.

Tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo¹⁰

A continuación contextualizamos algunos temas de esta introducción, acudiendo a las tendencias más generales de la cooperación mundial para el desarrollo. Naciones Unidas ha propuesto innovaciones en tres áreas de la cooperación internacional: asistencia para el desarrollo, comercio internacional y seguridad (PNUD, 2006). Las cifras muestran que mientras aumenta sustantivamente el ingreso per cápita mundial, la ayuda per cápita disminuye. Esto significa que los beneficiarios de la globalización no comparten sus ganancias.

La asistencia para el desarrollo debe ser entendida como una inversión en desarrollo humano, que debe contener metas mensurables acordadas por el donante y el receptor, articuladas a un modelo de desarrollo que

9 Sin embargo, la composición de género por ciudad de los migrantes iniciales a España (Cortés, 2010) genera la necesidad de una explicación más compleja.

10 Estos párrafos se remiten a la investigación inédita de Luis Verdesoto (2007): *La cooperación internacional y el SNV en el Ecuador*.

combine adecuadamente la redistribución con el crecimiento. Los ‘déficit crónicos’ de cooperación deben ser comprendidos y tratados también desde esta perspectiva.

El intercambio económico internacional debe ser un estímulo importante al crecimiento, pues es un ‘catalizador’ de desarrollo humano. Las oportunidades mundiales y nacionales para la definición y redefinición de las condiciones de ese intercambio se han modificado sustantivamente. Sin embargo, la inclinación es hacia una creciente oposición a compartir los beneficios de las nuevas tendencias del comercio internacional. Los conflictos afectan a la base misma de la existencia individual y colectiva, y anulan los progresos en el desarrollo humano. La seguridad y las oportunidades están interconectadas.

Las corrientes actuales de la cooperación internacional tienen definiciones precisas. La asistencia debe proveerse en cantidades suficientes, debiendo ser proporcional al déficit de financiación. La entrega debe efectuarse sobre una base predecible, y tener un bajo costo de transacción y una adecuada relación entre calidad y precio. Una ayuda eficaz exige un ‘sentido de propiedad’ de parte del país (PNUD, 2006).

La relación entre calidad y precio está en cuestión. Además, es preciso que la cooperación deje de ser condicionada¹¹ y se funcionalice según las necesidades financieras de los países, esto es, según sus estrategias de lucha contra la pobreza¹². La asimetría de obligaciones entre donantes y receptores es extrema¹³. Los segundos tienen procedimientos, condiciones y metas que cumplir (de desarrollo y presupuestarias), mientras que los primeros no y, además, manejan arbitrariamente la calidad.

Naciones Unidas sugiere un menú de temas de reforma en la cooperación: establecer un programa de trabajo (y cumplirlo) para que la relación ayuda-INY sea de 0,7% (hasta el 2015); entregar financiación plurianual

- 11 “[...] atar la ayuda al suministro de insumos y servicios por parte del país donante en vez de permitir que los receptores de la ayuda los adquieran en el mercado abierto, este tipo de ayuda reduce el valor de lo que se paga” (PNUD, 2006: 9).
- 12 “La reticencia de los donantes ante el uso de sistemas nacionales incrementa los costos de transacción y debilita las capacidades del país receptor” (PNUD, 2006: 9).
- 13 “Como en cualquier alianza, ambas partes tienen responsabilidades y obligaciones. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad de generar un ambiente donde la ayuda pueda rendir resultados óptimos y los países ricos tienen la obligación de cumplir sus compromisos” (PNUD, 2006: 8).

previsible que se implemente a través de programas gubernamentales; racionalizar la condicionalidad; y terminar con la ayuda condicionada. La reforma de la cooperación se ve impedida, no sólo por un flujo insuficiente, sino por la imprevisibilidad. Las ofertas se pierden más allá de la coyuntura que las justificó¹⁴.

La Declaración del Milenio es el nuevo acuerdo internacional de la cooperación para el desarrollo que, sin duda, es un avance en la fijación de metas concretas de desarrollo social¹⁵, y, consiguientemente, susceptibles de seguimiento. ¿Cómo modificar la estructura de los costos de transacción?¹⁶ ¿Cuál es la capacidad de los países en desarrollo para absorber un incremento de la cooperación al desarrollo? En el caso de este estudio, es evidente el crecimiento absoluto de la cooperación para el desarrollo y, al parecer, en los Andes han sido pocas las situaciones de incapacidad para absorber esta oferta.

La optimización de la cooperación implica simplificar la gestión y asegurar flujos constantes y previsibles, sin condiciones. Es preciso reevaluar los costos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y asegurar su cumplimiento a los receptores¹⁷.

Los nuevos modos de concebir la ayuda son económicamente viables y alcanzables. El punto de partida es que donantes y receptores se pongan de acuerdo respecto de una evaluación de necesidades financieras que identifique los requisitos de ayuda para cumplir los ODM. Por su parte, los donantes deben asegurar una financiación previsible y plurianual que satisfaga estos requisitos; los países en desarrollo, por su lado, deben instaurar las reformas que optimicen la rentabilidad de la ayuda, pues supe-

14 Ecuador y Perú son 'víctimas' evidentes de la 'sobreoferta' de cooperación que respaldaría el desarrollo de las zonas de frontera en el posconflicto entre estos dos países. La magnitud verificada de la ayuda evidencia el interés político que existía en lograr la terminación del conflicto antes que el desarrollo estable de las zonas más afectadas.

15 Ingresos, educación, género, enfermedades infecciosas, y agua limpia y saneamiento.

16 La complejidad de la gestión de la cooperación para el desarrollo genera volatilidad e imprevisibilidad.

17 Tema muy importante para los donantes a las multilaterales como España en este tema. En especial es necesario contar con indicadores comparativos de eficiencia de los canales de cooperación multilateral o bilateral en los ODM.

rar las restricciones en cuanto a capacidades en los países receptores es un asunto de importancia vital (PNUD, 2006: 85).

La calidad de la asistencia técnica es variable y tiene diferentes patrones de asignación financiera. Los recursos no fluyen directamente hacia las áreas prioritarias y su magnitud supera a las necesidades de financiación, inmediatas y visibles, para la consecución de cada ODM.

Por un período, el ‘ambiente normativo’ en el país receptor se convirtió en el paradigma de la cooperación. Así, un país calificaba para la recepción de cooperación solamente a condición de contar con un grado de liberalización y apertura económicas. Esta pretensión selectiva, y a la vez ‘premio’ a la reforma liberalizadora, fue contrarrestada con la evidencia de que la ayuda también era eficaz con “ambientes institucionales menos favorables” (PNUD, 2006: 102).

La conclusión es que la idea de un ‘ambiente normativo’ adecuado permanece, pero sin un contenido preciso relacionado al Consenso de Washington. Respecto de la cooperación, tiene sentido también formular una correlación entre instituciones y desarrollo, así como entre cooperación e instituciones ‘buenas’¹⁸ y ‘malas’; las primeras acercan al país a una eficiente utilización de la cooperación para el desarrollo, mientras que las segundas lo alejan¹⁹.

Existe una fuerte contradicción entre la pretendida y reconocida necesidad de que los países receptores cuenten con mayor control sobre el destino de la cooperación, por un lado, y, por otro lado, la condicionalidad a través de la influencia en las políticas públicas. La contradicción termina esterilizando los dos esfuerzos y, finalmente, reduce la eficacia de la cooperación.

La armonización de la cooperación no es sencilla, básicamente, por limitaciones de los donantes. Pero también por la incapacidad de los receptores para formular estrategias. Asimismo, la solidez del sistema de finanzas públicas de los receptores permite que los donantes puedan ubi-

18 Se refiere a instituciones de calidad.

19 De este modo, se vuelve crucial la evaluación de calidad de las instituciones de los países receptores. Deben aproximarse la capacidad institucional y la necesidades de financiamiento de la cooperación.

car fondos en apoyo al presupuesto nacional, si este se destina hacia objetivos precisos y contemplados en los objetivos de la cooperación. De este modo, se aumenta la previsibilidad.

Sin embargo, este puede no ser el único mecanismo. Si existe un acuerdo internacional para el cumplimiento de los ODM y se pueden hacer esfuerzos para orientar la planificación hacia ellos, es necesario que los donantes correspondan con previsión en los flujos de fondos, montos correspondientes y condicionalidades concordantes con los objetivos asumidos por el receptor. Los donantes deben aceptar que el compromiso con los objetivos (los ODM, por ejemplo) implica la modificación de procedimientos. Entre ellos, los más importantes son formular financiamientos de mediano y largo plazo, y flujos reales de fondos que no sean solamente manejos contables.

Finalmente, Naciones Unidas propone que, para mejorar la calidad de la cooperación, es necesario un alineamiento de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales; apoyo presupuestario; reducción de la cantidad de misiones; utilización de los sistemas de adquisición y gestión financiera pública de los países; previsibilidad y estabilidad; y transparencia.

La cooperación en los Andes

Entre los países andinos, durante la primera mitad de este siglo, Bolivia recibió el mayor volumen absoluto y relativo de cooperación para el desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la actualidad, Bolivia mantiene el primer lugar como receptor de la cooperación dentro de los países andinos, pero disputa esta ubicación con Nicaragua.

Frente a lo anterior, a excepción de Venezuela, Ecuador se encuentra entre los receptores de cooperación de la OCDE detrás de Bolivia, Perú y Colombia, en el primer quinquenio del siglo. Ecuador figuró entre los diez receptores de ayuda de la OCDE (en 2004 estuvo en el puesto diez), siempre detrás de Bolivia y Perú, y desde 2005 también de Colombia. La decreciente importancia de Ecuador como receptor de esta cooperación se debe a una caída significativa del volumen total de cooperación entre 2002 y 2004.

Lo anterior nos permite afirmar que Ecuador pierde importancia relativa y absoluta como receptor de cooperación en América Latina. En general, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Honduras crecen en los volúmenes de cooperación recibida; mientras que es menor la caída de Perú, Guatemala y El Salvador, y es significativa en los casos de Brasil y Ecuador. Se puede colegir que esto se da por el peso que tienen las particulares coyunturas políticas de los países y, en el caso de Ecuador, también por la menor espectacularidad de su crisis nacional, siendo, a la vez, mayor la expectativa que representa la coyuntura económica de crecimiento por la que atraviesa. Ecuador recibe apenas el 2,34% de la cooperación de la OCDE de América Latina.

Los lineamientos generales se resumen en una propuesta del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), que plantea que los conceptos claves de la Cumbre ODM+5 son la apropiación (de parte de los países y organismos firmantes de esta declaración); la armonización (de las políticas e instrumentos de los mismos donantes); la alineación (orientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo –AOD– hacia las políticas, estrategias y prioridades de desarrollo, así como hacia los sistemas de los mismos países que reciben la cooperación); los resultados (orientación más estricta de la AOD hacia impactos verificables); y la mutua responsabilidad (entre los países cooperantes y los países que reciben la cooperación).

La cooperación tiene como organizador principal de su intervención al cumplimiento de los ODM. Los instrumentos nacionales más importantes a lograr son estrategias de desarrollo consistentes y operativas, que alineen a la cooperación y establezcan los alcances de la responsabilidad compartida. Para ello, se debe redoblar las capacidades de los aparatos de planificación en todos los niveles de gobierno de los países. Parte de las estrategias de desarrollo debe consistir en el incremento de las capacidades institucionales para la planificación y el manejo de la cooperación.

A su vez, las medidas deberán racionalizar la cooperación, logrando, inicialmente, la eliminación de esfuerzos duplicados y los compromisos de los países y de la cooperación para acciones precisas. La fijación de indicadores de desempeño, transparencia y responsabilidad, mutuamente acordados, tiene un alto valor, así como la definición de compromisos de gestión de las finanzas públicas.

Los compromisos de la Declaración de París, en su esencia, impulsan el liderazgo del receptor en los temas del desarrollo, el mismo que se expresa, por un lado, en la operatividad de las propuestas (especialmente a través de los presupuestos); y, por otro lado, en la construcción colectiva de la propuesta de desarrollo y cooperación.

El liderazgo debe verificarse como alineación de la cooperación al desarrollo. Por una parte, la definición de “estrategias de país”, que es un orden para los instrumentos de la cooperación. A su vez, la cooperación supone un apoyo para las estrategias de desarrollo y para las condiciones de su verificación. Y por otra parte, la cooperación debe finalmente tener un marco único de condiciones que vinculan al financiamiento.

Mientras el receptor genera capacidades diagnósticas y de evaluación fiable y aceptable, los donantes deben aceptar los sistemas nacionales para la cooperación, evitando toda posible inflación de procedimientos y aparatos.

Los compromisos público-privados son centrales para la inversión y la movilización de recursos nacionales e internacionales. La conformación de sistemas transparentes de gestión de las finanzas públicas implica que el apoyo a las finanzas nacionales sea visible en la ejecución presupuestaria.

Finalmente, es muy importante el reforzamiento institucional de la democracia, en especial del papel de los parlamentos en la asignación presupuestaria y en la evaluación de la calidad del gasto. A su vez, es imprescindible reforzar todas las cualidades gubernamentales de todos los niveles de gobierno. La condición es que la cooperación para el desarrollo actúe mediante parámetros predecibles y desligados.

Algunas reflexiones sobre estas tendencias

La cooperación internacional se ubica, a través de sus diferentes modalidades, en rubros muy diversos. La inversión social de la cooperación internacional suele ser muy importante. Un Estado que ‘descarga’ la inversión social en la cooperación internacional muestra la pérdida de una responsabilidad pública fundamental, esto es, ordenar los procesos nacionales en función de las necesidades de su población. La cooperación exter-

na debe tener lugares precisos en la política pública. Insistimos en que en este estudio introductorio asumimos que ese lugar estratégico es la cooperación en torno al fortalecimiento del Estado y la política pública como condición de la consolidación democrática.

La capacidad de un país receptor de cooperación puede ser medida en términos económicos, pero, y fundamentalmente, debe calcularse desde la administración de las consecuencias políticas de esa capacidad o incapacidad económica. Es decir, la disponibilidad de excedente y otros elementos del desarrollo verifica la soberanía, en especial, la posibilidad de orientar los comportamientos de la población a través de la política pública, y de mostrar ante la ciudadanía el esfuerzo público para responder a las demandas, junto con la capacidad estatal de ordenar el desarrollo. Como se puede ver, la propuesta con que se inicia esta introducción es la de reivindicar la necesidad de fortalecer a un 'Estado democrático' en los Andes, como verificación del ejercicio soberano de recepción de cooperación.

Así, la capacidad de un país es el equivalente a la capacidad pública para organizar su funcionamiento grupal y dirigirlo hacia los objetivos estratégicos que determine el colectivo. Esta disposición hegemónica –de orientación de comportamientos colectivos– sustenta la disponibilidad que tiene cada sociedad para definir de modo pacífico y sustentable la orientación de su desarrollo. Si un Estado pierde o cede la responsabilidad del gasto –por ejemplo social– pierde, a su vez, la capacidad hegemónica de orientación de la sociedad. Esta pérdida deviene en incapacidad de producción de legitimidad y debilitamiento de la autoridad. De este modo, sustentamos que la cooperación externa española no puede reducirse a las subvenciones sociales, sino que, por la actual situación de la consolidación democrática, debe dirigirse hacia el fortalecimiento estatal.

Dicho desde otro ángulo, un país con capacidad para tener una visión acerca de sus horizontes es capaz de demandar democracia interna e internacional. La posibilidad de demandar democracia internacional puede significar, entre otros elementos, una cooperación internacional alineada a los objetivos de desarrollo, entendiéndolo en su amplia acepción, económica, social e institucional.

La 'capacidad hegemónica' de un país, en materia de cooperación, implica sustentar, desde el plano interno y desde consensos sólidos, su arti-

culación internacional como despliegue de iniciativas y búsqueda igualitaria de oportunidades internacionales. La conciencia pública a través de un Estado sólido permitirá conformar una visión de país desde la organización de su demanda y desde los horizontes estratégicos que está dispuesto y capacitado para desplegar.

Existen varios niveles de responsabilidad: corresponsabilidad internacional en el desarrollo; responsabilidad nacional en formulación y ejecución de la política pública; y corresponsabilidad nacional e internacional en la institucionalidad de lucha contra la pobreza. En consecuencia, los grados de responsabilidad y corresponsabilidad nacional e internacional se ejercen desde las capacidades públicas de orientación de los acuerdos acerca del desarrollo y de la posibilidad de presentarlos como demanda de alineación de la cooperación internacional. La demanda de cooperación internacional –reembolsable y no reembolsable– implica distintas articulaciones internas de responsabilidades de desarrollo. El supuesto de este análisis es que el desarrollo del país es una responsabilidad fundamentalmente nacional, específicamente, de las decisiones sobre política pública. Pero, también es una corresponsabilidad internacional, por las articulaciones globales que han conducido a la situación presente, desde una larga historia de dependencia y de transferencia de excedentes.

Sin embargo, es preciso, por un lado, que se discrimine la evaluación de la incidencia de cada tipo de cooperación en el desarrollo nacional; y, por otro lado, que se determinen los logros y limitaciones del desarrollo social ecuatoriano, que es imputable a cada tipo de cooperación, especialmente en el caso del desarrollo social. Obviamente, debe ser un análisis dinámico del país frente a la evolución internacional y nacional.

Asimismo, es importante que el análisis comprenda un modelo causal respecto de los resultados del desarrollo. Por una parte, se trata de establecer consecuencias positivas y negativas de la inserción nacional en los procesos desatados por la globalización y, ulteriormente, las consecuencias nacionales de los procesos internacionales. Por otra parte, es importante aislar, en la medida de lo posible, la incidencia de las políticas nocivas de origen nacional e internacional en los resultados en el desarrollo nacional. De esta manera, podrá evitarse un análisis maniqueo que se reduzca a las vulnerabilidades externas (y la necesidad de condi-

ciones de protección frente a la deuda y a las exportaciones, por ejemplo), y la necesidad de calificar, desde juicios de valor, la articulación internacional como premura.

La cooperación internacional debe entrar en la redefinición de la visión de país, desde la orilla de la articulación internacional. El tipo de país (según tamaño, densidad, composición, fortalezas, vulnerabilidades, etc.) debe, además, contemplar la articulación internacional que representa la cooperación como demanda y como diseño del mismo. Obviamente, la cooperación internacional se remite al conjunto de actores del desarrollo que, articulados, forman una estructura de país. La totalidad de los actores políticos, sociales, territoriales, públicos y privados son interlocutores activos de la visión de país que se persigue y, consiguientemente, de la demanda de cooperación. Esto implica una innovación metodológica en las estrategias de cooperación, que no solamente actúan sobre los actores vulnerables, sino también sobre el conjunto articulado de responsables del desarrollo.

En el pasado, la cooperación, especialmente la destinada hacia los más pobres, actuó con base en una matriz: la defensa de los actores sociales vulnerables ante el mercado, mediante la instalación de barreras económicas o facilitando procesos de articulación. En todo caso, la tendencia actual es ‘reconocer’ la pertinencia del mercado en el sostenimiento de esos actores económicos, para los cuales se busca una articulación sin desventaja y/o la necesidad de formas de protección social a los actores más afectados por los procesos de apertura y liberalización, para evitar la pauperización extrema. Esto representa un importante paso, que es entender el mercado y los mercados como ‘piso’ del funcionamiento de la democracia, en el sentido que garantizan ‘flujos’ de los factores económicos y de los soportes sociales de la democracia.

En los dos casos (lograr una articulación exitosa con el mercado o una protección eficiente de la extrema vulnerabilidad), la cuestión pendiente es: ¿hasta dónde la conformación del sujeto social –meta perseguida por algunas versiones del desarrollo y por la cooperación– es una forma trunca e insostenible? Dicho de otra forma, mientras no se consiga que los sujetos sociales meta se conformen como sujetos de la democracia, es decir, como ciudadanos, seguramente se habrá logrado sostener un actor

social frente al mercado, pero no se habrá desatado un proceso sostenible cuya base sea la conformación ciudadana de los sujetos sociales.

Proteger a los sujetos ante el mercado o apoyarlos a una articulación exitosa es una opción que robustece ('engorda')²⁰ a los actores pero 'evita', o al menos no culmina, su inserción en los procesos más vastos, esto es, la ciudadanización del quehacer social y la inserción en la agenda más amplia del desarrollo. El tema central es cómo los actores subalternos pasan de 'actores del mercado' a 'ciudadanos'. Es decir, sujetos de derechos y operadores o usuarios de acuerdos institucionales.

Evidentemente, optar por la línea de la ciudadanización de los receptores de la cooperación y el desarrollo implica, a su vez, buscar una nueva relación de la cooperación y el desarrollo con la equidad. Tratar el tema de la desigualdad, en un país de persistente desigualdad de ingresos, implica también buscar las formas alternativas de desestructuración de la misma. Existen vías abiertas, como el género, la etnia o la edad, y la posibilidad de abrir otras vías relativas a la garantía pública de los derechos con base en la aceptación de un acuerdo de gobernabilidad y de fortalecimiento estatal²¹. Solamente preservar a los actores de las lógicas del mercado puede convertirse en una forma de perpetuación de los comportamientos corporativos y, por esta vía, de recurrencia en el largo plazo de las crisis.

La reconformación súbita de la composición de la pobreza en el presente siglo nos condujo a reinterpretar la cooperación desde el ámbito de la calidad y desde el de la gestión. Y, obviamente, debe plantearse la preocupación de que estas nuevas situaciones se expresen en la política, afectando a la misma estabilidad democrática.

Por un lado, es preciso que los 'retrocesos' o 'interrupciones' en el tratamiento de la pobreza induzcan a los actores a la re-corporativización o al refugio en solamente estrategias de sobrevivencia, ilegitimizando aun más a las instituciones. De allí, surge la necesidad de trabajar sobre la calidad

20 Esta categoría la he utilizado antes en la evaluación externa de CIPCA (Verdesoto, 2005).

21 El tema de los Estados y las constituciones andinas 'garantistas', tan invocados en la segunda mitad de esta década, especialmente en Bolivia y Ecuador, debe ser analizado con precaución, pues se puede deslizar hacia una nueva forma de 'fetichismo institucional' basada en la necesidad de blindar los derechos sociales con instituciones constitucionales inmóviles e inmodificables que pueden llegar a vulnerar la soberanía popular.

del Estado y de la cooperación internacional, para afianzar procesos de sostenimiento institucional, como hemos propuesto reiteradamente en esta introducción. Por otro lado, conviene preguntarse sobre la relación entre las formas de gestión, especialmente territoriales, y el tratamiento de la pobreza y la ciudadanía. La cuestión más específica se refiere a la descentralización que, en sus diferentes vertientes, puede colaborar con objetivos de desarrollo, como la reducción de la pobreza y/o el tratamiento de la calidad del desarrollo social. Pese a que la calidad del gasto público tiende a desaparecer de los horizontes de la política pública de los Estados más pobres, junto con la cobertura y la reforma institucional, son condiciones para mantener a las sociedades en el camino de la ciudadanía.

Un Estado débil no podrá acometer seriamente ninguna política pública. La productividad y la protección social no pueden atenderse con un Estado que no tenga como horizonte el bien público, no esté alejado de los intereses particulares y no sea visionario acerca de los intereses estratégicos. Para que se logre reconformar un Estado con esas capacidades, esta voluntad deberá estar en todos y cada uno de los agentes sociales y políticos, especialmente en los vinculados a la gestión pública, en todos los niveles de gobierno.

La respuesta a un Estado débil e incapaz de afrontar el desarrollo no es un Estado interventor y omnipresente en la lógica del mercado. El desarrollo está asociado a un Estado eficiente, honesto, consciente, con políticas públicas precisas y coordinadas, como encarnación del bien público, que decide, en nombre de todos los ciudadanos, el destino de los recursos de la nación. Por ello, el Estado aspirado y necesario es uno que dialoga con una sociedad que delibera, y juntos construyen los consensos que precisa el desarrollo. Por ello, una prioridad general de la cooperación es la gobernabilidad con base en el diálogo.

Agenda para la cooperación

Carrión (2010) hace un amplio recorrido por las relaciones internacionales, desde la global hacia la española y las andinas, tanto como se focaliza en las políticas exteriores, para concluir sobre recomendaciones de temas

de agenda y de diálogo político. Sus premisas son la globalización en los Andes, la vigencia de instituciones supranacionales andinas, la transnacionalización de la sociedad civil andina y el contexto de multipolaridad. Igualmente, examina la “securitización” de la agenda internacional y los pesos de las visiones internas en el relacionamiento externo, para plantear la actual situación de América Andina: por un lado, los países andinos alineados con el socialismo del siglo XXI y su opción deliberada por una economía “semi-cerrada”, en búsqueda de nuevos socios anti-norteamericanos, y ubicándose fuera de la órbita financiera multilateral convencional; y por otro lado, los países andinos de planteamientos “aperturistas”, de libre comercio, pero de alta concentración económica.

Además, Carrión (2010) examina España desde varias dimensiones. Pone en situación el desarrollo político español que, a partir de sus extremos económicos de expansión (“milagro”) y de crisis (ajuste), ha logrado una consolidación democrática plural. Sin embargo, critica la política exterior de ese país, por falta de claridad, efectividad y continuidad, lo que se mostraría en sus tres orientaciones básicas: europeísta, latinoamericana y mediterránea. Estas orientaciones, basadas en una lealtad básica con Europa y una menor injerencia de los países mediterráneos en la Unión, finalmente, ubicarían la mirada latinoamericana en la ambigüedad. Desde allí, la cooperación para el desarrollo parece estar desvinculada de su política exterior. La cooperación, al proponer su Plan África y su Plan Asia, generaría una incoherencia y mostraría el rebasamiento de los intereses españoles por sobre sus prioridades en América Latina.

El mismo autor sostiene, entonces, dos dificultades adicionales en este planteamiento de cooperación. Por un lado, la ausencia de consideraciones regionales y bilaterales de la cooperación española, así como de una reflexión desde la Región Andina y los países individualmente considerados hacia España. Y por otro lado, el problema que tiene la cooperación española para plantear una política de cooperación diferenciada con cada uno de los sub-bloques de los países andinos, más aun en un contexto de acelerados cambios en las partes.

En el plano del relacionamiento de intereses entre las partes, el corolario del análisis que invocamos es que España no habría reconocido que llevar la ‘representación’ de América Latina/Andina en el seno de la Unión

Europea es una carta que potencia sus intereses (y que Ecuador debe reconocer la conveniencia de un acercamiento al país europeo). España ha planteado que la Comunidad Andina de Naciones es su interlocutor ‘único’ en América Andina. Desde este supuesto, la pregunta que deja abierta el texto y que invita a una posición constructiva de las partes es: “¿Bajo qué condiciones y con qué mecanismos se puede implementar el diálogo político, hacerlo viable, útil y mutuamente beneficioso?” (Carrión, 2010: 125).

Las mayores dificultades surgieron junto con la emergencia del tema migratorio, como cuestión dura de las relaciones, y con la adecuación a los temas de la Declaración de París. Los mayores retos, concretamente en el caso ecuatoriano, consisten en asentar una agenda de cooperación que pondere más adecuadamente a la migración y, a la vez, que el Estado ecuatoriano asuma la versatilidad de mecanismos de cooperación, que no se reducen a la ‘recentralización’ que actualmente opera.

La amplitud temática de la cooperación para el desarrollo está relacionada, por un lado, con la demanda interna (de los países individualmente considerados y de los bloques andino y latinoamericano), dependiendo de sus agendas de planificación y de sus ciclos económicos, sociales y políticos, que plantean finalmente un rango de aproximación a la relación de cooperación internacional. Y por otro lado, con las ‘disponibilidades’ políticas y supranacionales con que la cooperación europea asume sus asuntos duros –como la migración– y la apertura política para con las fases de la política exterior del interlocutor latinoamericano/andino. Esta adecuación difícil y de niveles de complejidad (ligada al grado de desarrollo del interlocutor) es la preocupación de los siguientes párrafos.

Algunas nociones básicas

Conceptualmente, una agenda (de política pública, de desarrollo, de cooperación) debe proporcionar un conjunto de temas ordenados, que recojan a la diversidad de los actores involucrados, y orientarse hacia una decisión. Así, las posiciones y los intereses de los actores son, en principio, no coincidentes, y la decisión buscada puede, finalmente, asentarse en grados diferentes de consenso y concreción.

En el tema general de esta introducción —la cooperación internacional para el desarrollo—, el ordenamiento temático de los problemas nacionales y regionales que buscarían entrar a la agenda desde la perspectiva latinoamericana/andina no se apoya en una decisión supraestatal de ningún nivel. Mientras que, desde el caso europeo, la aproximación, justamente, se asienta en la situación contraria, lo que condiciona la naturaleza de la agenda buscada. Acá, solamente, analizamos los problemas metodológicos de construcción de la agenda de cooperación, exclusivamente desde la perspectiva latinoamericana/andina.

La construcción de una agenda de cooperación América Latina/Andina-España debe reconocerse, primero, en un orden surgido de su diversidad y, luego, de sus problemáticas comunes, pero que buscan alcanzar una racionalidad/orden destinada a la adopción de decisiones dentro de una muy amplia gama de políticas exteriores. Las decisiones sugeridas de cooperación internacional deben contemplar, por un lado, la viabilidad objetiva de esa cooperación; y por otro, la disponibilidad subjetiva, de los actores nacionales e internacionales, para aceptarla.

Por la problemática de la agenda (cooperación para el desarrollo), los temas son múltiples. La agenda perseguida debe relacionar desarrollo interno con relacionamiento externo (aspectos del desarrollo que demandan cooperación aceptada y políticas exteriores), lo que implica a factores domésticos, intermésticos e internacionales, fundamentalmente del ámbito institucional. Por ejemplo, las complejidades no asumidas del pasado colonial y de la migración actual forman un piso para la agenda de cooperación, que tiene que ser filtrado por metas de modernidad, en el sentido de alcanzar la modernización desde una perspectiva de equidad.

Este conjunto de temas y factores se sostiene, adicionalmente, en la identificación de intereses y demandas de los países, y los actores nacionales y transnacionales. Los intereses y las demandas deben ser asumidos en una propuesta de agenda de cooperación, entendida como una forma colectiva de crear una voluntad política de relacionamiento 'bilateral/ regional'. Esto implica que existirían, actual o potencialmente, intereses comunes y/o interregionales compatibles, que deben expresarse como decisiones compartidas, aunque no necesariamente supraestatales, basadas en el proceso de construcción de una voluntad política regional de los receptores y, además,

de intereses objetivos del donante. Evidentemente, la realidad nos muestra deficiencias en la identificación de estos intereses nacionales/regionales y en la construcción de la voluntad política regional de soporte.

Las condiciones de una agenda

La voluntad política nacional y regional se refleja en una agenda que debe estar asentada en la 'disponibilidad exterior' de los actores estatales y sociales concernidos. Esta disponibilidad, básicamente, consiste en entender sus intereses y problemáticas internas e internacionales, desde y con soluciones nacionales e internacionales probables. Pero, además, en desplegar una voluntad política para encontrar soluciones en la cooperación internacional y en los países implicados dentro de una problemática regional, por lo que debe existir un grado de permisividad interna, que viabilice la solución de origen internacional. En nuestro caso, la dificultad central consiste en los significados nacionales que se le otorga a la cooperación para el desarrollo, considerando la posición del donante como una variable dependiente.

La disponibilidad exterior y la permisividad interior en un país/región pueden no corresponderse. Por ejemplo, a una alta disponibilidad exterior de un gobierno puede no corresponder una actitud de los actores internos, indispuestos a encontrar salidas en la cooperación internacional. Estas situaciones de desarticulación entre política interna y política internacional son frecuentes en América Latina/Andina y Europa.

Supongamos, como ejercicio para este texto, que es posible la formulación de una agenda regional de cooperación que concurra a formar parte de una agenda bilateral/regional de cooperación América Latina/Andina-España. Una agenda regional se mueve entre dos posibilidades. Por un lado, la objetiva existencia de problemas comunes entre los países. Y por otro, la objetiva existencia de una problemática regional, que va más allá de la coincidencia de problemas entre los países concernidos.

En el primer caso, podemos comparar los problemas y encontrar similitudes y diferencias. Las soluciones que se propongan tendrán una aplicación similar y específica, pero, referida a cada país. En el segundo caso,

la problemática regional supone tanto las implicaciones internacionales de problemáticas internas cuanto las relaciones propiamente interestatales e intersociales, que derivan en una problemática regional. Las soluciones que se propongan deben basarse en la concertación política de una voluntad, que se refleje en la aplicación surgida desde una instancia multilateral. Esta aplicación se podrá referir a un país, a un grupo de países de la región, o a la región como conjunto.

Hemos diferenciado “problemas comunes” y “problemática regional” para enfatizar en la dificultad de plantear la existencia de una problemática latinoamericana/andina de cooperación, pese a la presencia de problemas comunes de cooperación. La problemática regional de cooperación supondría un entrelazamiento específico, que no es visible y consiguientemente tratable por una política pública supranacional.

Ahora bien, para que se pueda avanzar en la sustentación de ‘soluciones regionales’, es preciso que los países y los actores perciban los problemas comunes y las problemáticas regionales. En los dos casos, de estas percepciones puede surgir una voluntad política regional que permita a las instancias correspondientes intervenir en cada uno. La voluntad política regional —que fomenta la propuesta de soluciones— puede tener dos ‘texturas’. En un lado, la posibilidad mínima son acuerdos originados en demandas nacionales (comunes) muy heterogéneas; mientras que, en el otro lado, la posibilidad máxima son posiciones regionales (comunitarias).

La voluntad política regional basada en posiciones regionales puede reflejar tanto una alta identificación con los problemas compartidos por los diferentes países de una región, cuanto la identificación con una problemática regional asumida por los países.

La orientación de una agenda

Como se ha mencionado, una agenda es una propuesta de cooperación internacional para afrontar una problemática común a varios países o una problemática regional. El punto de emisión (demanda u oferta) de la cooperación puede ser un organismo o una instancia multilateral, los que pueden tener una naturaleza más amplia que la región concernida o coincidir con ella.

Una propuesta de agenda de cooperación para el desarrollo Latinoamérica/Región Andina-España se refiere a la española con otras 'áreas' (Norte de África, países emergentes), dentro de una amplia gama de intereses asentados, además, en otras instancias multilaterales. Por otro lado, en el caso de una propuesta de cooperación de/con la Región Andina, debe contarse con acuerdos de los factores formales y reales de poder concernidos en los problemas comunes, y con los instrumentos de gobierno supranacional en el caso de que se detecten problemáticas regionales²². Si existe una propuesta de cooperación de la región con la región, debe contarse con el acuerdo de los países andinos y con los instrumentos internacionales para hacerlo.

La posibilidad también depende de la estrategia. Esto es, la adecuación entre la naturaleza de los problemas detectados, los tiempos que se disponga, la finalidad de la cooperación internacional y los medios/instrumentos más adecuados, disponibles y viables. Los problemas andinos del desarrollo suponen niveles y temas específicos de cooperación internacional. Esto es, parte de la agenda comprende diagnosticar la viabilidad de un organismo o instancia multilateral de gobierno supranacional para intervenir acertadamente en la región, dependiendo de las características de la coyuntura.

La naturaleza de los problemas tratados en los textos que introducimos nos habla de que los temas urgentes y coyunturales, abordables en el corto plazo, y los temas permanentes y estructurales, abordables en el mediano plazo, tienden a encontrarse. La evolución de la Región Andina ha determinado que los temas estén íntimamente relacionados y que se combinen el carácter urgente y el permanente. Esta relación estrecha no implica que los temas se fundan o confundan. Cada área conserva su especificidad.

Desde esta perspectiva metodológica, retomemos algunos contenidos conceptuales que inspira la formulación de una agenda en torno a la nueva calidad del Estado democrático andino.

22 La reciente experiencia de negociación comercial entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones, además de evidenciar la prevalencia de factores endógenos en una significativa parte de América Andina, planteó que la inserción internacional de los dos grupos de países es incentivada por políticas públicas radicalmente diferentes, indispuestas al diálogo y al intercambio. Es evidente la distancia que media para la formación de una problemática regional en materia comercial, objetivos que por analogía pueden extenderse hacia la cooperación para el desarrollo.

El Estado²³

Rojas (2010) ubica su trabajo en la multidimensionalidad de la cooperación política internacional entre España y América Latina. Asume –sin explicitarlo– que en las relaciones internacionales es legítima la cooperación para el desarrollo en materia de instituciones políticas, respaldada en las políticas exteriores correspondientes. Obviamente, esta postura rebasa a la mera cooperación para el desarrollo, limitada a la decisión e intereses de los receptores o de los donantes. Implica una mirada más amplia hacia los procesos regionales en curso, especialmente a la transición democrática y a la situación poscrisis. Esto es que, sin contrariar los intereses de corto plazo, debe asumir la necesidad estratégica, además del Estado –en el sentido fuerte del término–, de la sociedad –en su capacidad de dotarse de órdenes.

La cooperación española –tanto del gobierno nacional como de las comunidades autónomas– se presenta fuertemente descentralizada. Varios analistas la califican como falta de orientación estratégica en los dos sentidos. Bajo estos supuestos, ¿cómo construir intereses compartidos?, se pregunta el secretario general de la FLACSO. Un primer alejamiento es el diagnóstico de América Latina frente a la modernidad occidental, distanciado en la visión española y excluyente en la latinoamericana. Un primer acercamiento es la democracia y el multilateralismo. La forma en que América Latina ha compartido la lengua es una manera positiva de superación de la relación colonial y de crear un lugar para la cultura en la cooperación. La migración es una forma de influencia mutua.

El autor que reseñamos (Rojas, 2010) señala cuatro ámbitos de interés compartido: la democracia, el multilateralismo, la cooperación para afianzar los anteriores valores y la cohesión social. Los instrumentos de concreción del interés nos remiten al rol del Estado en el desarrollo interno y en las relaciones internacionales, cuyas visiones se modifican en América Latina y en España. Igualmente, se trata a los gobiernos subnacionales.

Una fuerte hipótesis es que se debe robustecer al Estado y a la sociedad a través de las políticas públicas. Esto es: “[...] más políticas de

23 Estos párrafos se remiten al artículo de Verdesoto y Ardaya (2010).

Estado y más políticas societales [...] deberían estatizarse más las relaciones, incorporar de mejor manera a los parlamentos, a las instituciones de la justicia” (Rojas, 2010: 55). Un valor importante del trabajo es introducir, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, legítimamente, los conceptos de Estado, gobiernos subnacionales, sociedad civil, opinión pública, cohesión social y democracia, temas que operan en las relaciones internacionales, muchas veces desde la opacidad.

El texto mencionado (Rojas, 2010) da pie a un comentario más amplio. Se debe abrir campos de indagación en torno al Estado y las políticas públicas, que fertilicen la cooperación internacional y la reflexión misma sobre América Latina/Andina, que debe sustentarla. Sin ánimo polémico, podemos afirmar que, en la mayoría de situaciones nacionales de la región, se ha terminado la fase de transición a la democracia, lo que no reemplaza a los temas de la consolidación y profundización democrática, sino que impone problemáticas nuevas en torno a la articulación de democracia, Estado, sociedad y mercado. En especial, se trata de recuperar la entidad estatal como objeto específico, buscar las formas de la sociedad como identidad y autogobierno, y (re)conocer en el(los) mercado(s) una forma de circulación y flujos necesarios regulables y controlables. Esto, obviamente, en un contexto de globalización, que no excluye decisiones nacionales de ponerle barreras o de asumir oportunidades.

Revisemos algunos antecedentes de estos campos emergentes de cooperación en torno al Estado. La formación de los Estados nacionales en Latinoamérica estuvo asociada a procesos políticos despóticos y ‘totalitarios’, en todo caso, distantes de los derechos civiles básicos. Esto impidió la formación de las bases de una forma política estatal liberal y republicana, que ha dificultado la construcción de regímenes democráticos y de Estados democráticos. Además, la vocación del Estado nacional en gestación fue la centralidad y el control, modalidad que obstaculizó la formación (autónoma) de los soportes sociales de la democracia, y el desarrollo de una cultura institucional.

El anhelo de un Estado nacional ‘utópico’ ha regenerado, periódicamente, una agenda de refundación del Estado nacional, que reinstala la noción clásica de soberanía nacional antepuesta y sobrepuesta a la de soberanía popular. Para ello se ha forzado la prevalencia de una agenda de nacionalis-

mo 'básico' por sobre la democracia y su calidad, y se ha asimilado el bienestar público con el crecimiento de la materialidad e inversión estatales. Frente a ello, es preciso sostener que el Estado democrático es una necesidad de la modernización, que debe edificarse más allá de las bases despóticas que heredamos, precondition de la equidad y el desarrollo. La cooperación internacional, especialmente la española, está forzada a reconocer este momento y este contexto de la evolución de las instituciones estatales de la región.

La democracia y el Estado son conceptual y empíricamente irreductibles. Puede existir Estado sin democracia. La democracia moderna precisa soportarse en un Estado eficiente, al que pueda modificar. Sin embargo, en varios países de América Latina, los déficits de funcionamiento estatal y democrático se condicionan mutuamente. En un sentido, el mal funcionamiento estatal ha contribuido al deterioro de la política y a su desplazamiento fuera del espacio público. A su vez, una política endeblemente estructurada en la democracia debilita los cimientos públicos del Estado. Por ello, es imprescindible volver a dotar de una relación orgánica al binomio poder y política, ahora separados.

La coherencia estatal y la orientación estratégica de esa complejidad son síntomas de la conformación moderna del Estado, que debemos buscar en la cooperación intergubernamental nacional e internacional. Igualmente, la forma en que las instituciones del régimen democrático fueron y son eficientes en la modernización estatal. Es una búsqueda, finalmente, de la sinergia o el divorcio entre Estado, sociedad y mercado, tanto como de la concurrencia del régimen democrático en la modernización del Estado y en la estructuración de la política.

El Estado es una entidad permanente, sujeta a un proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción; es una realidad perenne, de carácter civilizacional, estratégicamente adherida a la modernidad, cuya conformación y relaciones no son lineales ni progresivas. La sociedad es co-productora (junto con otros procesos) del Estado tanto como, en la dimensión empírica más profunda, en el capitalismo tardío. El Estado es co-productor (al amparo de y junto con el mercado) de la sociedad, de sus actores y de sus dinámicas, a través de las instituciones. La puerta de entrada más concreta es el conocimiento y la colaboración en la gestación y la gestión de la política pública, en áreas y procesos acordados, cuya sen-

sibilidad y eficiencia fuere óptima. Además, en el diseño institucional y sus referencias en la cultura política.

Precisiones conceptuales

Siguiendo a O'Donnell (2007; 2008), podemos asumir la funcionalidad estatal como eficacia de las políticas públicas en su especificidad y de su personal burocrático; efectividad de la norma y del acatamiento ciudadano a la legalidad; legitimidad/identidad para organizar la verificación del bien común; y decodificación del mandato popular como interés general.

El foco de identidad colectiva crea el 'nosotros' que se ubica por sobre los conflictos y los clivajes sociales. Organiza "el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales" y garantiza "la continuidad histórica de la unidad territorial". Se mide por la credibilidad del Estado como su "representante y factor del bien público" (O'Donnell, 2008: 5).

La construcción de la legitimidad del Estado, aceptación de la pertenencia a esa forma pública y acatamiento de su autoridad y disposiciones es una construcción histórica muy difícil, que en el capitalismo tardío se relaciona con la masiva pobreza y se transforma, a través de la ciudadanía insuficiente, en ilegitimidad de las instituciones. A su vez, la legitimidad del Estado se relaciona con todos los factores de operación (elementos integrantes) de la nación. La legitimidad del Estado (y de la política) pasa a través de la nación y, consiguientemente, de las relaciones entre naciones. La cooperación internacional supone una relación de legitimidades, cuya construcción también es un área aceptable y aceptada de participación, que no lastima ninguna forma soberana ni de 'no intervención'.

La nación es el 'piso' (en el sentido psicológico) sobre el que opera el Estado. Es su factor de continuidad, al que no se apela sino en situaciones de excepción (la agresión externa, el conflicto irregulable). Sobre la nación se levanta la materialidad estatal. En otro sentido, la nación opera como el espíritu del Estado. La soberanía popular que construye la modernidad de las instituciones se ve, muchas veces, retrotraída a la soberanía nacional que dio lugar al Estado. El concepto de nación es interior (co-constitutivo) al

de Estado, es su politicidad y la forma de existencia de la comunidad como productora de legitimidad. La nación es el 'ámbito', no sólo territorial, del Estado. Es su identidad, con las connotaciones de pertenencia.

Uno de los conceptos fértiles en la academia europea es la cohesión social, cuya reflexión, desde el horizonte epistemológico y político latinoamericano, recién empieza. El concepto de cohesión social se refiere, básicamente, a asentar y dar sustentabilidad a la disminución de las diversas brechas sociales y económicas en el desarrollo de identidades que fortalezcan la orientación estratégica de la comunidad. Son nociones cercanas al capital social (creación y desarrollo de confianzas que puedan ser transmitidas a las instituciones, donde se funden propósitos de estabilidad público-estatal e interacciones sociales en torno a las representaciones), la integración social (participación del nivel mínimo de bienestar desde una perspectiva de colaboración con los objetivos colectivos), y la ética social (dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales) (CEPAL, 2007). Consecuentemente, también es un campo abierto de relacionamiento internacional y de cooperación inter-estatal e inter-social.

La relación entre demanda social y capacidades públicas consiste en la administración y autorregulación de los derechos que permiten la convivencia pacífica y la gobernabilidad. Históricamente, las sociedades buscan y pactan un límite en las 'dimensiones' de los derechos y el rol estatal de las garantías, frontera que no excluye a la aceptación ciudadana. La sinergia positiva de estas dimensiones permite al Estado jugar el rol de articulador de relaciones económicas y sociales, operar la 'buena' política y pro-cesar la acción colectiva.

Las tipologías estatales y de la democracia son importantes para analizar las entradas, las presencias y ausencias, y las fortalezas o debilidades. Sirven, además, para ver por qué surgen los regímenes políticos, entre ellos el autoritarismo, la presencia estatal en el territorio, las dinámicas de exclusión/inclusión, de trasgresión y respeto, y las zonas grises de conformación de lo público. Asumiendo lo anterior, debe entenderse que entre el Estado y la sociedad están las instituciones, que bajo la forma de régimen democrático son, por sí mismas, insuficientemente explicativas de la democracia, forma superior de articulación social, estatal e institucional.

Las definiciones de Estado y, especialmente, de democracia no tienen un sentido único. Nuestro interés, al traer el tema en este estudio introductorio, radica en poner en la agenda las relaciones entre Estado y democracia. Esto es, observar la construcción estatal y el proceso de consolidación de la democracia y sus interrelaciones, necesidades e ‘interferencias’ mutuas. La construcción del Estado y la consolidación de la democracia son procesos de largo aliento, en los que intervienen la sociedad y el mercado.

Hasta la actualidad, el sistema político no ha logrado la centralidad²⁴ necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad. El Estado democrático es una aspiración, más que un horizonte definido de verificación inmediata. La debilidad del régimen democrático impide la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y/o subalternos, dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad.

Se han observado –con sus consecuencias prácticas– los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX: el “paradigma de la CEPAL” y aquel expresado en el “Consenso de Washington”. Los dos suponen papeles asignados al Estado, pero con impactos diferentes, atenuados o retrasados, de relación entre los países de la región²⁵.

Una vez que los fundamentalismos se han derrumbado, una tarea central del Estado es regular los mercados. Sin embargo, el Estado no encarna las ‘soluciones’ a los problemas sociales y, menos aun, a los problemas generados por el vaciamiento de la política y sus consecuencias en el deterioro de la democracia.

Una nueva relación Estado-mercado es una simplificación (Gudynas, 2009). No están en el mismo plano ni son categorías análogas. La solución no es solamente más Estado frente a menos mercado, tarea fácil y de pobres resultados. Es preciso ‘mirar’ y actuar a partir del abordaje de la

24 Por “centralidad” nos referimos a la capacidad articuladora, orientadora, coordinadora y conductora que debe tener el régimen democrático en el Estado y sus pilares básicos, el mercado y la sociedad, y nos referimos a la “centralización” como la condición con la que se conformó el Estado nacional, y que, en su maduración, se convierte en bloqueo de la democracia.

25 El esquema definido en el marco del llamado socialismo del siglo XXI no da cuenta de un paradigma diferente, sino de actualizaciones instrumentales cosméticas con la invocación al ‘nacionalismo revolucionario’.

transformación –y complejidades– del capitalismo y, dentro de este, el papel tanto del Estado y del mercado como de la sociedad. Dentro de las complejidades, también es preciso considerar que el mercado capitalista ha llevado a invisibilizar y ocultar otros mercados no capitalistas basados en principios distintos. Este énfasis pretende poner en evidencia que no existe una única clase de mercado, sino que los diferentes tipos articulados influyen, cada uno a su manera, en los comportamientos sociales, económicos y políticos.

La democracia –mejor la inicial instalación de procedimientos democráticos luego de la transición– impuso, al ya configurado modo estatal previo, una relación de responsabilidad interfuncional (dentro de funciones del Estado), mediada por una responsabilidad política (con los electores que funcionan como mandantes en la representación), que sumadas forman un sistema de control social y político de las responsabilidades públicas. En la perspectiva ideal de construir un sistema ciudadano, esto es de ejercicio de los derechos de responsabilización –derecho a la corresponsabilidad y a la rendición de cuentas–, produjo, en algunos casos, una reversión de resultados perversos. La rendición de cuentas, confundida con la democracia plebiscitaria, ha producido unos ‘grotescos institucionales’ que, a cada paso, socavan la democracia como institucionalidad histórica.

En varios casos de la región, la democracia se instaló sobre el corpus estatal (la concreta disposición de los aparatos institucionales cuyas relaciones determinan, a su vez, la forma concreta del modelo estatal) ya determinado, en lo fundamental, en relación al desarrollo, por ejemplo, las fórmulas burocrático-autoritarias. Los aparatos públicos ligados al desarrollo no se modificaron sustancialmente con la democracia, convirtiéndose esta en una fortaleza –por la continuidad–, y en una debilidad –las fórmulas de desarrollo transitan por una vía distinta a la incidencia social–. Las relaciones centrales del desarrollo caminaron por una ‘doble vía’, una de las cuales incidió sobre los temas estructurales, y que no son visibles para la sociedad, mientras que la otra vía creó legitimidades superficiales sin asiento en esa realidad estructural. Así, los procedimientos democráticos tendieron a ser legitimadores formales antes que procesadores de decisiones ciudadanas.

En la democracia, los desajustes se centran en las áreas estratégicas, la propiedad pública y las capacidades de intervención, inicialmente, y lue-

go se desplazan hacia las capacidades mercantiles del sector financiero, las potencialidades del capital local y regional, y los límites de la regulación. Los desajustes Estado-mercado impidieron mirar a la sociedad, sin que se modifique sustancialmente esa limitada agenda estatal. La anterior afirmación nos sirve para presentarla como especificidad de la democracia –las dimensiones estatales de la democracia–, y también como una configuración determinada de la política que no puede actuar decisivamente en la dirección de profundizar la modernidad estatal.

Es importante conducir esta reflexión sobre el Estado y acerca de sus formas institucionales hacia dimensiones más directamente referidas a los procesos en curso en América Andina, por ejemplo, en relación a las instituciones de los territorios.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno?

La última crisis internacional y las crisis regionales/nacionales precedentes nos muestran ingenierías institucionales territoriales de eficacia limitada y, en general, cuestionadas por la ciudadanía. La crisis de representación, que con variados matices atraviesa a los Andes, afectó a los acuerdos territoriales y los procesos de reforma estatal o de descentralización, según sea el caso. A su vez, los procesos de reforma económica y territorial no contaron con el tiempo político que permitiese asentarse a las nuevas instituciones ni ser eficientes a los procesos económicos. Finalmente, en el contexto de la crisis internacional, en varios casos, se ha transferido los costos hacia los territorios.

El Estado rentista²⁶ –caracterización que se refiere básicamente a un segmento de América Andina– se asienta en un cúmulo de insatisfacciones sociales, en una distribución –bajo distintas formas de discrecionalidad– de la renta en función de sectores y territorios, en la creación de actores socio-económicos dependientes de la política pública, y en el dete-

26 El Estado rentista comprende el desarrollo como transferencia del excedente público (renta=excedente no producido), que desplaza el cambio social y productivo y el emprendimiento privado. La consecuencia política es una sociedad que se convierte solamente en demanda corporativa de recursos al Estado (Laserna et al., 2006).

rioro de la política que, generalmente, deviene en formas de clientelismo. Así, mientras la escena pública acumula expectativas políticas, la sociedad acumula informalidad. La política se regionaliza y emergen muchas formas de clientelismo territorial. Las instituciones se desconectan de la sociedad y el sistema político, y la democracia pierde referencia en los procesos ciudadanos.

Las ‘grandes crisis’ de América Andina en las últimas décadas (“caracazo” en Venezuela, “bancaria” en Ecuador, y “octubre” en Bolivia) generaron recomposiciones abruptas de los sistemas representativos y desajustes súbitos en los sistemas sociales. Luego, se recompusieron los ejes de los conflictos, especialmente mediante la emergencia de un clivaje territorial. El contexto fue de ‘salidas neopopulistas’, con especiales urgencias: la refundación constitucional del país, en algún caso, ha supuesto el abandono de la ‘república’ como invocación principal de la organización de la soberanía popular.

Más allá de los intentos refundacionales, estos procesos devinieron de críticos, en lo sustantivo, en recomposiciones de la clase política y diseños institucionales sin rumbo. Las formas de hacer política que los acompañan, muchas veces invocadas como renovación plebiscitaria de la política, suponen el desplazamiento/reemplazo de la delegación política por la expresión callejera y la abrumadora consulta electoral, aupada en la eficacia político-electoral de una polarización clasista o étnica.

Otros instrumentos son los presupuestos participativos, la cogestión, los gabinetes itinerantes y, en general, la sobre-utilización de la comunicación para buscar vínculos directos con la población. A su vez, dentro del contexto de una política pública errática, se ha incrementado el gasto público, correspondiente al aumento del precio del petróleo o de los minerales, respaldado en un gran vacío: la responsabilidad.

En general, los procesos de descentralización en América Andina fueron desiguales en eficacia –vista desde los servicios públicos– y en eficiencia institucional –examinada desde el gasto y la administración–. La calidad del gasto subnacional ha sido un tema especialmente débil. Ante las diferencias intergubernamentales, la hegemonía es impuesta por los gobiernos nacionales, lo que no necesariamente implica la prevalencia de la nación.

Sin embargo, esos procesos de descentralización, en medio de sus fallencias, significaron empoderamientos. Ecuador es un ejemplo económico de 'sustitución' de los vacíos institucionales y capacidad pública nacional por parte de los territorios, y de recreación de procesos económicos; y Bolivia es un ejemplo en el campo político, donde el proceso de descentralización (participación popular) reconformó la configuración territorial del poder y potenció las capacidades de los grupos sociales subordinados. Sin embargo, en estos mismos países, el tema de las responsabilidades de las instituciones territoriales frente a la agenda social aún es poco claro.

Los desafíos emergentes para la gestión pública territorial en los Andes tienen relación con las condiciones del diseño institucional. Esto es, la relación entre estructura demográfica y espacial, y los diseños institucionales, la urbanización, la población rural, la dispersión de los asentamientos humanos y las ciudades intermedias. Como hemos sostenido, la descentralización y la autonomía implican mayor poder de decisión y de gestión subnacional. No obstante, en estos países aún no se resuelve el tema de cómo se negocia la inserción nacional. ¿Puede sostenerse indefinidamente como una 'cuestión' posterior/derivada/accesoria? Evidentemente, se trata, además de diseños normativos, de rediseños políticos (elecciones), administrativos (capacidades de gestión) y fiscales (recursos locales, transferencias).

Un ejemplo altamente demostrativo y actual son las legislaciones orgánicas de autonomías en Bolivia y Ecuador, que pretenden ser omnicomprensivas y refundacionales desde la lógica territorial, de las nuevas formas de la competencia por el excedente y por el poder político. Por un lado, producen modalidades de recentralización en varios planos, fundamentalmente de control territorial a través de la gestión, modelo que, por otro lado, en la política no responde ni representa a las nuevas coaliciones territoriales/locales que, como es obvio, no reproducen las correlaciones nacionales. Así, en la recreación territorial de un nacionalismo asentando en el polo gubernamental central, tendrá como consecuencia el debilitamiento de la democracia territorial.

Han surgido varios temas difíciles en medio de la reconformación del poder y las instituciones territoriales en que, indudablemente, las partes hacen una lectura del proceso autonómico español. Las dificultades más

importantes se relacionan, por ejemplo, con las competencias cuyo tratamiento inadecuado puede llevar a la ‘suspensión’ del proceso; la fiscalidad subnacional, que habiéndose debilitado al clientelismo de las preasignaciones, pasó hacia un debilitamiento del pacto fiscal (sin que existan fórmulas justas de redistribución del excedente público), y que pretende resolverse como surgimiento de un clientelismo centralizado basado en la discrecionalidad presidencial; los roles y responsabilidades de la administración territorial, sus funciones y jurisdicciones; las reglas electorales que pueden deformar las instituciones nacionales y territoriales; entre otros temas difíciles.

En último análisis, la forma estatal en el territorio nos remite hacia la ‘vieja problemática’ de los objetivos y funciones de los niveles de gobierno: ¿Quién hace qué? (no todos pueden/deben hacer todo) ¿Qué debe hacer el nivel intermedio? ¿Qué se dispone que haga el nivel local? ¿Cómo se asignan competencias? (el ‘dilema’ de la democracia y la técnica) ¿Capacidades institucionales y visión estratégica de los territorios? (recursos y capacidades para la ‘cesión’ de poder y la ‘ganancia’ del mismo).

Los desafíos de la gestión territorial pueden resumirse en la emergencia de nuevos bloques sociales: el futuro estratégico del Estado y la sociedad; la informalización, la ‘buena’ gestión y la construcción del socialismo; nuevas instituciones territoriales (por ejemplo, regiones y circunscripciones indígenas); la racionalidad histórica que devuelva el debate a los cauces estratégicos del cambio. ¿El debate de descentralización y autonomías reemplazará al centralismo y federalismo?

Una pregunta que nos formulamos, en consecuencia, es: ¿Qué rasgos (disposiciones) de los aparatos públicos hacen que el Estado no permita asentarse en los procedimientos democráticos, desarrollarse a una buena política e instalarse a un sistema político? Esta indagación acerca del ‘mal’ Estado (la conformación institucional pública que excluye los mecanismos de responsabilidad, esto es, de evaluación de su eficacia y de relacionamiento estructural de la sociedad en las decisiones públicas) que impide funcionar a la ‘buena’ política (Crick, 2003) (procesamiento pacífico de los conflictos y estímulo a la racionalidad redistributiva –justa– en las decisiones públicas), y viceversa. Se corresponde a otra pregunta: ¿Cómo los procedimientos de la democracia (sistema político), en especial la particular

configuración de la política, condicionan la conformación estatal? En general, la ‘mala’ política corresponde y profundiza en las características del ‘mal’ Estado en que se asienta la democracia y su sistema político²⁷.

La ‘mala’ política impide que los esfuerzos de reforma estatal alcancen sostenibilidad y alineamiento con el tránsito del Estado (agenda estatal) hacia la modernidad. La exclusión de la sociedad y la falta de eficacia en la consecución de metas del desarrollo ilegitiman al Estado (instituciones del Estado), sin que la política pueda operar en la construcción ciudadana. Esto es, el derecho al procesamiento concertado del progreso económico y social. La ‘mala’ política debilita a la eficacia estatal, tanto como la ausencia de responsabilidad estatal debilita a la democracia. En una síntesis inexacta puede señalarse que el ‘mal’ Estado impide la conformación de la ‘buena’ política, tanto como la ‘mala’ política impide la conformación del ‘buen’ Estado²⁸.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno? Sin el radicalismo que implica el tipo ideal de Estado democrático, la pregunta podría reformularse en lenguaje de O’Donnell (2007). ¿Qué buscamos como Estado que aloje un régimen democrático? Probablemente buscamos una forma orgánica y armónica de relación del Estado con la economía –con las tendencias del desarrollo–, con la sociedad –una relación adecuada y ponderada históricamente de los derechos dentro de un sistema de gobernabilidad–, y con la política –una legitimación estructural de la concertación como vigencia de la tolerancia y las relaciones pacíficas orientadas hacia el cambio.

Lo construido como esfera pública, esto es, los límites de (entre) lo público y lo privado, se refleja en las debilidades y fortalezas del Estado y la economía. La configuración de la esfera pública se transfigura en instituciones que cristalizan una correlación entre las burocracias públicas y los actores económicos.

27 Una vía de exploración muy importante es indagar hasta dónde el sistema político pudo y debió “independizarse” del Estado, paralela a otra –con mirada más aplicada–: si la reforma de la política (y del sistema) está asentada primariamente en la posibilidad de reconformación del “buen Estado”.

28 La virtuosidad con la que debe romperse el círculo perverso parece no corresponder a la reforma de la política en el mediano plazo, sino a la conformación del Estado en el largo plazo. Pero este es otro tema, quizás de la esfera de la reforma estructural de la política.

En suma, la construcción de un tipo de Estado en una formación social determinada está vinculada con el proceso de modernización que ha observado y con la construcción estratégica de la democracia. Las correlaciones entre Estado, sociedad y mercado están vinculadas con la forma en que se construyen los procedimientos democráticos (régimen democrático) en la perspectiva estratégica de la democracia (categoría de igual perennidad que el Estado). De este modo, la relación entre Estado y democracia se encuentra mediada, históricamente, por las correlaciones entre 'estatalidad' (atribuciones y funciones estatales), 'sociabilidad' (interacciones individuales y comunitarias en la producción y reproducción), y 'mercantiles' (difusión de mecanismos para la libre circulación de los factores).

Bibliografía

- Carrión, Francisco (2010). "La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones, el diálogo político en época de cambio". Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cortés, Almudena (2010). "La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España". Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- Crick, Bernard (2003). *En defensa de la política*. Madrid: Tusquets.
- Gudynas, Eduardo (2009). "Estado y mercado en América Latina: una pareja dispareja". *Revista Nueva Sociedad* N° 221: 54-65.
- Laserna, Roberto et al. (2006). *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- O'Donnell, Guillermo (2007). "Notas sobre el Estado y la democracia". Ponencia presentada en el Seminario sobre Democracia en América Latina. Buenos Aires, Argentina.

- (2008). “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2006). *Informe de Desarrollo Humano 2005*. México DF: Mundi-Prensa México.
- Rojas Aravena, Francisco (2010). “España y América Latina: diálogo político en época de cambio”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- Sanahuja, José (2010a). “Iberoamérica y los países andinos en la cooperación al desarrollo española: identidades, valores e intereses”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional la Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones. Quito, Ecuador.
- (2010b). “Identidades, valores e intereses: los determinantes de la cooperación al desarrollo española con América Latina”. Toronto. CALCS. 2010
- Verdesoto, Luis (2005). *Evaluación externa -- CIPCA*. La Paz (inédito).
- (2007). *La cooperación internacional y el SNV en el Ecuador*. Quito: SNV (inédito).
- Verdesoto, Luis y Gloria Ardaya (2010). *La estatalidad de la democracia y la democratización del estado en el Ecuador*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

El diálogo político en época de cambio¹

Francisco Carrión Mena

El contexto internacional

En la actualidad, la relación entre Estados se da en un proceso de transición histórica marcada por cuatro factores: la globalización, la creación o consolidación de bloques, el surgimiento de nuevos actores en el escenario internacional, y el cuestionamiento del orden mundial y el consiguiente surgimiento de otro. Por lo tanto, el diálogo político, como elemento vertebrador de esas relaciones y motivo de estas reflexiones, no puede estar exento de la influencia que ejercen (Carrión Mena, 2010).

Al primero, la globalización, debe entenderse en varias dimensiones y no solamente en el ámbito económico y financiero, que es el más conocido. Es aplicable a prácticamente todos los órdenes del relacionamiento internacional, ya sea tecnológico, cultural, informativo, medio ambiental, político e, inclusive, en los ámbitos que son parte de la ‘agenda negativa’: las llamadas amenazas, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, entre otros. Con la globalización, el mundo se ha transformado, efectivamente, en una verdadera “aldea global” (McLuhan, 1992), donde cualquier acontecimiento no solamente es conocido en todas partes, sino que sus consecuencias, positivas o perniciosas, pueden percibirse e influir en varios lugares del planeta.

1 Para efectos de este trabajo, por Región Andina se entiende a los países de la CAN –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– más Chile y Venezuela. Es decir, una porción importante de América Latina en términos demográficos, económicos y políticos, así como con particularidades diferenciadas en términos de desarrollo económico, identidad cultural y especificidades en su relación con España.

Claro está, la globalización tiene diferentes niveles de desarrollo, según el ámbito al que esté referida: la más avanzada es la globalización financiera –hay autores que sostienen que es la única que existe–; la comercial es parcial e incompleta; la globalización política es reducida; y luego está la que se refiere a los derechos sociales, en la que se incluyen los derechos humanos, la justicia, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, entre otros (Held et al., 2000; Dicken, 2009).

Como factor que caracteriza el comienzo del siglo, la globalización marca en profundidad este nuevo orden internacional en ciernes y tiene necesariamente que ser considerada para efectos de cualquier análisis de política exterior que se pretenda hacer, no solamente de un país como Ecuador o grupo de países como los andinos, sino de cualquier Estado.

El segundo factor se refiere a la creciente tendencia a la formación de bloques o a la consolidación de los ya existentes. Estos bloques pueden ser políticos, comerciales, financieros, monetarios, estratégicos y hasta militares, y se constituyen como mecanismos para buscar un incremento del poder de negociación de los países que los integran, aumentar su ascendencia política, ampliar sus mercados, potenciar su fuerza militar y, en algunos casos, políticas y formas de dominación económica, o contrarrestar la influencia de otros bloques (Söderbaum, 2005).

Esta formación de bloques guarda vinculación, igualmente, con el fenómeno globalizador. Es una manifestación concreta y adicional de la voluntad que se advierte entre los actores de la comunidad internacional –no solamente los Estados, sino también empresas transnacionales, ONG, foros, *think tanks*, entre otros– de fortalecerse a través de la unión de sus intereses y sus objetivos, unas veces simplemente comerciales y económicos, y otras, geopolíticos.

En el ámbito regional han aparecido nuevas agrupaciones de países que corroboran esta apreciación y configuran un nuevo escenario. UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y su sistema de consejos sectoriales, el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el Banco del Sur son, entre otros, algunos ejemplos significativos de nuevos bloques o mecanismos de influencia y presión internacional, resultantes de diferentes visiones del mundo, de la política, del desarrollo y de la economía.

El tercer factor de esta histórica transición que vivimos es, precisamente, el apareamiento de nuevos actores en el escenario internacional, que adquieren cada vez mayor influencia. Las transnacionales, las ONG, las organizaciones empresariales, los *think tanks*, los sindicatos, las fundaciones corporativas y otras entidades de diversos tipos que no son parte de los Estados juegan un papel cada vez más preponderante. Algunas son creadoras de ideas, otras simples cajas de resonancia, las de más allá son operativas, pero todas tienen capacidad de influir en las políticas y en las definiciones que asumen los Estados en sus comportamientos internacionales².

Todos estos elementos nos llevan a pensar que vivimos un proceso de profundo cuestionamiento del orden internacional existente y probablemente la constitución de uno nuevo. Este es el cuarto factor, y quizás el más determinante de la transición por la incertidumbre del destino al que nos lleva. Parecería que el mundo unipolar cede espacio a uno multipolar, a una interdependencia de grandes potencias tradicionales y al crecimiento de otras emergentes que lo cuestionan y, a su vez, buscan mayor protagonismo (Walton, 2007).

Aquí, cabe una reflexión necesaria. Los parámetros para establecer un nuevo orden internacional han cambiado radicalmente y los tradicionales, sustentados en los intereses de los Estados-Nación, están dando paso a otros de carácter transversal basados, en buena medida, en la seguridad —y en su distorsionada doctrina de la securitización del relacionamiento internacional—, para hacer frente a las nuevas amenazas globales, como el terrorismo, el cambio climático, el narcotráfico, la escasez de energía y el crimen organizado (Buzan et al., 1998). Esta circunstancia ha relegado, equivocadamente, otros criterios relevantes como el desarrollo y la atención a las necesidades básicas del ser humano. Parecería que se ha dejado de lado el atraso y la carencia de satisfacción de esas necesidades para dar paso a preocupaciones primarias como la seguridad, cuando en realidad las primeras podrían ser las causantes de la segunda.

2 Ya se piensa, en términos jurídicos, que estamos en una transición de la clásica teoría del Estado-Nación, donde el tradicional sujeto del derecho es el Estado, y ahora nos encontramos con una multiplicidad de sujetos, en particular el ser humano, que buscan ser el embrión de un sistema jurídico igualmente global (Domingo, 2009).

El contexto interno

Así como hay un contexto internacional global con características generales, existe también un contexto interno con rasgos particulares, para lo que corresponde a este ensayo, constituido por la Región Andina y por España, que incide en el relacionamiento de las partes y en el diálogo político propuesto.

Para empezar, entre los países andinos hay marcadas diferencias en sus modelos económicos y en sus concepciones político-ideológicas, por lo que constituyen un grupo altamente heterogéneo. Bolivia, Ecuador y Venezuela, para hacer una división arbitraria, han emprendido un proyecto político socialista, de corte nacionalista, con liderazgos fuertes y de ruptura del sistema liberal tradicional que había imperado hasta la llegada al poder de los presidentes Morales, Correa y Chávez, respectivamente. Se han inclinado por constituir economías cerradas y han buscado abrir espacios no tradicionales para sus exportaciones y para la captación de inversiones. China, Rusia e Irán han sido escogidos como nuevos socios, aunque con distinta suerte. Por lo demás, este primer grupo de países ha renegado de los organismos financieros internacionales y se ha propuesto construir un nuevo esquema financiero regional, más equitativo y ágil. Bolivia y Ecuador han tenido índices de crecimiento aceptables a pesar de la crisis financiera mundial, mas no así Venezuela. Mientras que el crecimiento del PIB en 2010 de los dos primeros fue de 4,5% y 2,5%, respectivamente, el de Venezuela fue de -3% (CEPAL, 2010: 16).

De su lado, Chile, Colombia y Perú han mantenido un sistema político liberal con economías abiertas al exterior, sustentadas en el intercambio comercial y en la exportación tanto de bienes primarios como de productos con componente añadido. Han mantenido sus mercados tradicionales e incursionado con éxito en nuevos a través de la suscripción de los TLC, y han captado significativas inversiones, logrando crecimientos económicos sustantivos. Salvo Chile, que sí ha disminuido los índices de pobreza, Colombia y Perú no han alcanzado a distribuir de manera equitativa la riqueza. Por el contrario, estas tasas de desigualdad se han profundizado, generando una mayor y peligrosa inequidad social y económica. Por otra parte, el crecimiento económico de estos países ha estado

recogido más en las cifras que en la realidad. En 2010, el crecimiento del PIB en Colombia y Perú correspondió al 3,7% y al 6,7% respectivamente; y Chile experimentó un crecimiento del 4,3% (CEPAL, 2010: 16).

En cuanto a España, se puede decir que ha vivido una admirable consolidación democrática en los últimos treinta años, después de la dictadura franquista. La alternabilidad en el poder de los principales partidos ha fortalecido la institucionalidad y, hasta 2008, cuando se inició la crisis financiera, ha tenido un crecimiento económico sorprendente y sólido. España es ya un país con una presencia relevante en el concierto internacional y pretende ser un actor global como pieza clave en Europa. Los últimos seis años, con el PSOE en el poder, ha seguido en esta línea, aunque con un brusco frenazo en 2008 a causa del fenómeno mencionado, que impactó fuertemente a importantes sectores de su economía, particularmente aquellos más creadores de empleo. La coyuntura actual es poco propicia para un continuo crecimiento, pero, a pesar de ella, España es un actor internacional y su proyección a consolidarse como protagonista en el escenario global es innegable.

La política exterior de España con América Latina y la Región Andina

A pesar de los múltiples vínculos que las unen y de sus repetidos pronunciamientos y actitudes bien intencionadas, independientemente del partido que esté en el gobierno, España no ha llegado a definir, menos aún implementar, desde su retorno a la vida democrática, una política exterior clara, efectiva y continuada respecto de América Latina y, dentro de ella, con los países andinos (Malamud, 2004).

España vive en una tricotomía que no ha sido resuelta del todo en materia de política exterior. Es europeísta por su cercanía geográfica, sus intereses coincidentes y, en algunos casos, por sus afinidades históricas y culturales. Es latinoamericanista por razones históricas y culturales y, naturalmente, por interés. Y, de alguna manera, es también mediterránea por sus intereses compartidos y por su antigua e histórica vinculación con los países musulmanes del norte de África, particularmente con Marruecos.

En esta línea, España ha definido ya su pertenencia a la Unión Europea (UE) en términos institucionales y formales a partir de 1986, cuando se incorporó como miembro pleno. Reconoció y se volcó hacia su natural vocación europeísta; profundizó sus mecanismos de integración en todos los ámbitos, políticos, comerciales, monetarios y de defensa; y se benefició de la cooperación regional y de los mecanismos para fortalecer su economía. Es decir, no solamente definió, sino que implementó –haciendo un buen uso– su condición de miembro pleno de Europa, de la cual se había mantenido distante a causa de su situación política –la dictadura franquista– y de su retraso económico. Ha sacado provecho de su pertenencia a la Europa unida y lo seguirá haciendo en la medida en que participa plenamente del proceso. Ahora ejerce esa membresía como parte fundamental de su política exterior.

Sin embargo, hay que señalar que, en los últimos años, España, al igual que Portugal, ha visto reducida su capacidad de influencia en el contexto europeo, con la ampliación de la UE a 27 miembros. Este hecho ha implicado también un movimiento del centro regional europeo del Mediterráneo hacia el Este, en razón de que muchos de los Estados recientemente incorporados provienen de la antigua órbita soviética. Así, Alemania y sus vecinos han reforzado su preponderancia regional en desmedro de los países mediterráneos del Sur: Francia, Italia, Grecia y España.

Respecto de América Latina, la definición española de pertenencia regional iberoamericana se ha formulado en numerosas ocasiones pero, por diversos motivos, no ha sido llevada a la práctica. Es verdad que se han institucionalizado las Cumbres Iberoamericanas, promovidas inicialmente por México con el acompañamiento de España en 1991³, pero muchas de ellas han caído en la conocida retórica y otras han servido para intentar resolver desavenencias coyunturales entre miembros, algunas de estas bilaterales. De las cumbres nació la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) en 2003, en la reunión de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, que ha servido para tratar de hilvanar y cohesionar en algo las propuestas y disímiles planteamientos que de ellas han salido. Pero aún no hay una

3 La I Cumbre Iberoamericana se realizó en Guadalajara, México, en julio de 1991 (Del Arenal, 1995; Rojas Aravena, 2000).

articulación político-estratégica que identifique a la región como tal o caracterice la llamada ‘birregionalidad’.

En términos de cooperación para el desarrollo, hay que reconocer que España ha buscado, en los últimos cinco años, priorizar a América Latina, y en particular a algunos países andinos, como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador (Sanahuja, en este volumen). Sin embargo, la dispersión geográfica en la que ha caído la cooperación al incluir otros países de regiones ajenas a sus intereses inmediatos y a lo que podría llamarse su zona de influencia, probablemente como consecuencia de su pertenencia a la UE, ha impedido que esta tenga el impacto significativo que podría haber tenido si se hubiera concentrado exclusivamente en Latinoamérica, y en particular en algunos países de la Región Andina. Planteada así la cooperación, da la impresión de hallarse desvinculada de la política exterior integral de España, en la cual pueda jugar un papel preponderante junto con otros factores como el comercio, la inversión y el diálogo político.

Por ello, suena paradójico que España haya definido un Plan África y un Plan Asia para aproximarse en términos de cooperación con esas regiones, pero, que no lo haya hecho con América Latina, “el ámbito natural de nuestra política exterior”, en palabras de Miguel Ángel Moratinos, su ministro de Asuntos Exteriores por más de seis años (Gratius, 2010: 1). La explicación para no hacerlo, se dice, es que España forma parte de Iberoamérica y que, por tanto, no cabe un plan específico para una región de la que es miembro. Sin embargo, este hecho no explica, menos justifica, la inexistencia de una política exterior definida y continuada hacia Latinoamérica. Por el contrario, debería ser motivo para que haya una estrategia más consistente desde Madrid, si se considera que esta pertenencia a la región le puede significar beneficios concretos en Europa, teniendo como uno de sus pilares a la cooperación.

En cuanto al comercio, la relación con América Latina ha estado condicionada por los compromisos impuestos por su calidad de miembro de la UE. La Política Agraria Común (PAC), por ejemplo, obliga a España a implementar decisiones que se contraponen con sus afanes de liberalizar y profundizar su comercio con algunos países de América Latina. Las políticas de subsidios en ese sector son las más dañinas para promover el intercambio con nuestra región, cuyos productos de exportación son, en buena

parte, agrícolas. Más del 50% de su comercio es con la UE, y el 5% es con nuestra región (Hay, 2003: 261). Un caso emblemático de la relación comercial de España con Ecuador ha sido, precisamente, el del banano, ya que no solamente defendía la posición europea en contra de un país latinoamericano, sino sus propios intereses como productor de banano en Canarias.

La tercera preocupación de esta tricotomía ha sido el mundo árabe. España ha buscado, no sin razón, por causas históricas, aunque con un sobre-dimensionamiento de su rol, definir una política protagónica respecto de los países musulmanes mediterráneos. No es que España deba abstenerse de actuar en asuntos vinculados con países vecinos por el sur, sobre todo en el Magreb, y en particular Marruecos, con el cual ha tenido relaciones estrechas e intereses compartidos –fundamentalmente en lo que respecta al comercio y a la migración–, así como contenciosos territoriales, pero sí debe tener presente que su rol se ve sobrepasado por los intereses de las principales potencias del mundo, principalmente de Estados Unidos, Rusia y las antiguas metrópolis europeas con influencia en la región. El caso del conflicto en Oriente Medio es ilustrativo. A pesar de sus vinculaciones históricas y de su voluntad política, España no ha podido hacer mucho, pero se ha empeñado en estar presente, con cierto desgaste y sin mayor éxito, en algunos esfuerzos que se han emprendido.

Esta suerte de tricotomía en la que está embarcada España ha dificultado, junto con otros factores, que Madrid defina e implemente una verdadera política exterior hacia América Latina y, dentro de ella, promueva un diálogo político con nuestra región. España busca participar más activamente en Europa, se involucra en Oriente Medio y con los países del norte de África, y no consigue definir con pragmatismo una relación con América Latina y, menos, con los países andinos. Esta aparente confusión o excesiva ambición le lleva a indefiniciones o a diluir su impacto e influencia.

Aquí, se presenta un concepto clave que debe ser clarificado. Los miembros de la comunidad iberoamericana, en particular España y Portugal, como parte de la Unión Europea, deberán definir un punto esencial, que es el del carácter regional o birregional de la comunidad iberoamericana a la que pertenecen. En otras palabras, ¿forman parte de una

organización con fines, propósitos y políticas comunes como la Unión Europea, o se consideran parte de una entidad birregional con representantes de una Europa consolidada y una América Latina dispersa y heterogénea?

España y los países andinos

España no ha tenido una política exterior definida con América Latina, por lo tanto, tampoco con la Región Andina. Y ello no solamente porque le falte voluntad y por las razones ya anotadas, sino por la complejidad y heterogeneidad de los países que las componen. Los seis países integrantes tienen muchas similitudes, pero, al mismo tiempo, una evidente diversidad. Como ya lo advertiera párrafos atrás, hay países con una marcada tendencia socialista y nacionalista en su modelo político y económico, y hay otros con un sistema político liberal y una economía aperturista. Esta circunstancia obliga a España a definir una política exterior bilateral diferenciada con cada país de la región y no con ella como bloque.

Los países andinos y España han mantenido tradicionalmente, y en términos generales, buenas relaciones por las vinculaciones históricas que les unen después de la independencia. El idioma, la religión, la cultura y buena parte de las costumbres, como resultado de la imposición colonial, los han mantenido cercanos a través de los años. Los episodios de confrontación no han sido relativamente mayores tras las luchas libertarias.

Desde mediados del siglo XX hasta fines de los noventa, su vinculación se había concentrado en el ámbito cultural, la cooperación técnica y el intercambio comercial pero no especialmente relevante debido al insuficiente desarrollo económico y político de España que, hasta fines de los setenta no había consolidado interna e internacionalmente su economía ni su capacidad institucional, con lo cual tampoco había incrementado su influencia política. Estas buenas relaciones existentes no se habían traducido en una verdadera profundización de los lazos que debían unir a las partes, teniendo en cuenta la relevancia de sus antecedentes históricos.

A partir de los años noventa y 2000, hasta la fecha, las relaciones de los países andinos con España han entrado, por varias causas, en una nue-

va y dinámica etapa que exige una reflexión a profundidad y una necesaria reformulación. Definitivamente ya no es la España de hace treinta años ni son los países andinos de hace diez.

La política exterior de España hacia la Región Andina, como cualquier política exterior, ha estado concebida en función de sus intereses económicos y geopolíticos. Pero, en este caso, ha tenido más en cuenta la relación bilateral y no al bloque en su conjunto. La razón tiene que ver con las especificidades y diferencias que caracterizan a cada uno de sus miembros. En el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, aunque en diferente medida, por la migración de ciudadanos andinos desde sus países de origen para aliviar sus necesidades y fortalecer la economía española. Con aquellos países de vertiente socialista, como el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, España, y el gobierno del PSOE en particular, ha intentado priorizar su relación, sin mucho éxito, buscando una aproximación en términos de afinidad ideológica. Casos más llamativos son los de Bolivia y Venezuela, cuyos gobiernos, considerados de izquierda y, por tanto, cercanos ideológicamente, han llegado a confrontaciones con empresas españolas con intereses hidrocarbúricos, provocando crisis políticas que, por el momento, y después de negociaciones diplomáticas, parecerían solventadas⁴. Con Chile, Colombia y Perú las condiciones atractivas para la inversión han guiado la política española para favorecer a sus grandes empresas con afanes de diversificación. No ha primado, pues, la afinidad ideológica sino los intereses.

En definitiva, la política exterior española hacia la Región Andina ha estado definida, inevitablemente, en función del país del que se trate y no en función de un bloque. Esta tampoco ha estado articulada en términos de una estrategia a largo o mediano plazo ni con una proyección que vaya más allá de los intereses coyunturales bilaterales. No siempre ha tenido en cuenta otros elementos, nuevos la mayoría, que han modificado, enriquecido y profundizado esa relación. Y esa es una importante debilidad.

Pero, en sentido inverso, no cabe exigir solamente de España una formulación e implementación unilateral de una política exterior hacia Amé-

4 Cabe hacer referencia a la "guerra del agua" que se desató en Bolivia a principios del año 2000, debido a la ley promulgada por el Congreso boliviano que pretendía privatizar el abastecimiento municipal de agua potable.

rica Latina y los países andinos. Estos, a su vez, individualmente o como región, deben hacerlo en función de sus respectivos intereses, realidades y afinidades. Se impone también una reflexión desde la región hacia España y no sólo en el sentido inverso. Ecuador, por ejemplo, debería definir con mayor decisión y con propuestas una política exterior estratégica con Madrid. El factor humano que representa la migración, que hasta hace solamente diez años no existía, obliga a las partes a abordarla en su multidimensionalidad, en su riqueza y en su problemática.

La migración es, precisamente, un hecho fundamental en la reciente historia de las relaciones andino-españolas que merece un análisis más detenido (Ayusso y Pinyol, 2010). El fenómeno migratorio ha marcado, en profundidad, esta vinculación, sobre todo a partir de fines de los noventa (Carrión Mena, 2006). Ha producido una aproximación humana entre las partes, que ha ahondado y diversificado las relaciones de los países emisores con el receptor por las connotaciones que caracterizan a la migración en los distintos ámbitos que abarca: comerciales, financieros, culturales, turísticos, sociales, educativos. Este factor es el que más ha influido en la vinculación birregional y es el que ha exigido y aún exige una verdadera reformulación de sus políticas.

Si sumamos el número de inmigrantes provenientes de países andinos en España, llegaremos a una cifra que supera los dos millones de ciudadanos (Herrera, 2006). El impacto humano, en todas sus dimensiones, que este hecho y este número significan es, por sí solo, un factor primordial que implica responsabilidades compartidas entre los Estados emisores y el receptor. Es, en suma, un factor transversal y multidimensional indispensable a tener en cuenta para la definición de la política exterior de las partes y, por supuesto, del diálogo político.

En esta última década, a la masiva emigración a España, particularmente colombiana, boliviana y, sobre todo, ecuatoriana, se ha añadido el aumento de la cooperación española a la región, el significativo incremento del intercambio comercial, y la mayor presencia de empresas españolas en la economía andina. Este fenómeno se ha constituido en un factor preponderante y debe ser promotor del relacionamiento de las partes que obliga a darle nuevos enfoques y hasta a repensar la globalidad de su política exterior.

Pero no solamente el fenómeno migratorio obliga a replantearse las relaciones andino-españolas, sino otros factores resultantes del complejo contexto internacional cambiante y convulsionado en que se desarrollan, y en el cual cada país debe actuar buscando el fortalecimiento de sus intereses.

En primer lugar, para España, su ubicación en Europa, ya lo hemos advertido, es sin duda su prioridad y a lo que otorga su mayor atención. No obstante, la ampliación reciente ha hecho que el centro de la UE se aleje del Mediterráneo y se desplace al Este (Sanahuja, 2006). Tanto España como Portugal están viendo menguada su influencia en la región y requieren, de alguna manera, revertir o atenuar esta situación. Con tal propósito, su relación con América Latina es clave. A España le conviene reforzar su vinculación con América Latina para incrementar su presencia en Europa, en tanto es el interlocutor y el canal adecuado y natural para llevar a ella las aspiraciones de la región. España llevará hacia esa nueva Europa una importante 'representación' de América Latina, lo que le podría conceder un mayor peso en la UE.

Del mismo modo, el puente natural de América Latina y de los andinos en Europa es España. Particularmente para países medianos o pequeños, con menor capacidad de negociación, como Ecuador, es altamente conveniente aproximarse a España para contar con su apoyo ante la UE, sobre todo cuando esta se amplía y se distancia de la región latinoamericana.

En segundo lugar, el significativo crecimiento de la economía española ha determinado que sus empresas inicien, desde hace más de diez años, agresivas inversiones en algunos países de América Latina en el ámbito financiero, de las telecomunicaciones, infraestructuras, hidrocarburos, entre otros (Chislett, 2003). Precisamente por las razones citadas de inestabilidad y por la crisis que ha atravesado Ecuador, esas inversiones privadas españolas no llegaron en la magnitud deseada. Pero superadas estas, conviene repensar la política exterior bilateral para recuperar la confianza y alentar la inversión española, ofreciendo las seguridades y garantías que la hagan atractiva.

Asimismo, ha habido un importante crecimiento de la cooperación internacional a la región y en particular a países de menor desarrollo relativo, como en el caso del Ecuador. Tampoco ha sido, hasta el momento y

dadas sus limitaciones, una cooperación que tenga un impacto efectivo en el desarrollo del país. Sin embargo, hay que reconocer que España, en su Plan Director de Cooperación ha reconocido al Ecuador, entre otros, como país prioritario en la recepción de cooperación.

Casos de países andinos que merecen comentarios individualizados son los de Colombia y Venezuela. En el primero, la situación de violencia generada por grupos irregulares por la que ha atravesado desde hace décadas ha promovido una actitud de solidaridad por parte de España, cuya política de combate al fanatismo terrorista de grupos separatistas, especialmente en el País Vasco, es coincidente con la del gobierno colombiano. En este campo los dos países han mantenido firmes y similares posiciones de rechazo, sin importar cuál haya sido el gobierno en España. Se ha tratado de una política de Estado donde el apoyo a Colombia ha sido claro. Los dos países han afinado sus posturas en este campo y España ha sido particularmente solidaria en su política con Bogotá.

El otro caso es el de Venezuela. La cercanía histórica no solamente es antigua, como con todos los países latinoamericanos, sino recientemente motivada por la migración de españoles, particularmente canarios y gallegos, a ese país, por razones económicas y políticas, y a las importantes inversiones de empresas españolas. La existencia de una comunidad migrante española relativamente reciente en Venezuela ha hecho que España preste especial atención a su relación con Caracas, además de las particularidades que revisten la política y el liderazgo confrontacional del presidente Chávez.

En consecuencia, casi resulta una obviedad poner de relieve la utilidad para España y los países andinos de sacar provecho de esta nueva realidad que, bien entendida y canalizada, puede ser de beneficio bilateral y hasta regional. Es necesario reformular la política exterior entre los países andinos y España a la luz de estas nuevas circunstancias, de tal manera que las partes se actualicen, fortalezcan y beneficien.

La gran enemiga de la relación de España con Latinoamérica, y dentro de ella con los países andinos, ha sido la retórica. Porque la voluntad constantemente anunciada no ha sido llevada a la práctica; porque ha estado sustentada solamente en la visión histórica, cultural, religiosa y de lenguaje; y porque no ha llegado a implementarse una relación basada en

intereses estratégicos coincidentes, sino en meros enunciados bienintencionados. A esta retórica no la ha acompañado una verdadera vocación política ni una estrategia para la implementación de sus objetivos.

La implementación del diálogo político

El diálogo político tiene sentido siempre que se dé en un contexto adecuado y tenga como propósito la aproximación de intereses de las partes, e incluya sus afinidades para fortalecerlas y sus diferencias para solucionarlas. Tiene utilidad, además, cuando permite potenciar las capacidades de negociación internacional de las partes involucradas en el diálogo. En la actual coyuntura internacional, el diálogo político es especialmente necesario pues previene controversias y fortalece posiciones individuales y de bloque.

Hay, en consecuencia, que empezar por cuestionarse la propia necesidad de un diálogo; su conveniencia y su sentido, cuando es indudable que si bien existen afinidades, complementariedades e intereses compartidos, también hay diferencias de aproximación y hasta rivalidades⁵ (Freres et al., 2006).

¿Bajo qué condiciones y con qué mecanismos se puede implementar el diálogo político, hacerlo viable, útil y mutuamente beneficioso? Para empezar, resulta imperativo definir claramente los intereses de las partes y los temas; señalar los que son coincidentes y aquellos en los que hay divergencias. Las coincidencias y las complementariedades permitirán definir políticas comunes que fortalezcan las posiciones de ambas partes. Demás está decir que el éxito o fracaso del diálogo dependerá de la voluntad política de llevarlo a cabo. Sin ella, cualquier esfuerzo será nuevamente retórico y sin resultados pragmáticos por más que los temas y los intereses sean coincidentes. La temática del diálogo político debe estar definida y previamente consensuada.

5 Tal como advierte Gratius (2010), hay una visible rivalidad entre España y Brasil en lo que respecta a la aspiración de liderar el proceso de vinculación, no solamente política sino económica, de los socios europeos y América Latina en el ámbito iberoamericano.

Las prioridades necesariamente son:

- Democracia, institucionalidad y derechos humanos
- Paz y seguridad
- Asuntos sociales y migración
- Medio ambiente y cambio climático
- Cooperación para el desarrollo
- Cultura e identidad compartida
- Agenda negativa: narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, etc.

En esta propuesta se recogen todos los asuntos que preocupan no solamente a las partes, sino a la comunidad internacional en su conjunto.

En cuanto a los mecanismos, no es necesario establecer procedimientos institucionales nuevos. Los ya existentes pueden ser replanteados y potenciados a fin de que los resultados sean mutuamente beneficiosos. El peso de nuevas institucionalidades y burocracias desgasta los afanes y no da siempre los resultados esperados. En el ámbito bilateral ya hay mecanismos periódicos de consulta y comisiones mixtas entre España y los distintos países de la región que permiten abordar los temas que son de mutuo interés. De lo que se trata es de darles vigencia, respaldo político y seguimiento.

En términos multilaterales existe un marco referencial importante en el ámbito birregional. La declaración llamada “La Unión Europea y América Latina—Una asociación de actores globales”, formulada en 2009 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009), precisa y pone en perspectiva, a su vez, la declaración “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, de 2005 (Comisión Europea, 2006). Ambas declaraciones fijan los parámetros del diálogo entre las dos regiones e identifican los temas que deben profundizarse: estructura macroeconómica y financiera, medio ambiente, cambio climático y energía, ciencia, investigación y tecnología, migración, empleo y asuntos sociales.

Por lo demás, la SEGIB, que involucra a toda América Latina, España y Portugal, y sus instrumentos operativos, que abarcan una amplia gama de temas y, sobre todo, las cumbres anuales que tiene a su cargo, son suficientes si tienen el respaldo de los miembros para la implementación,

tanto del diálogo político como de otros ámbitos de acción de la comunidad iberoamericana, en particular la cooperación para el desarrollo.

Solamente con la Región Andina, la propuesta de negociar un acuerdo de asociación entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se vio lamentablemente frustrada por las divergentes concepciones de políticas económicas entre los países andinos, y por las exigencias e imposiciones de Bruselas. El acuerdo de asociación prevé una visión amplia de la relación entre Europa y la CAN, la cual se sustenta en tres pilares básicos: intercambio comercial, cooperación para el desarrollo y diálogo político. Cuando en 2008 se rompieron las negociaciones bajo este formato, se redefinieron los procedimientos a través de una separación temática y geográfica. El intercambio comercial se hará con múltiples partes con los países andinos que deseen participar en ellas de manera comprensible, compatible con la Organización Mundial de Comercio. Solamente Perú, Colombia –que están por terminar– y, recientemente, Ecuador han retomado negociaciones sobre la materia.

En lo que corresponde a diálogo político y cooperación para el desarrollo, la UE resolvió que la CAN sea interlocutor único para promover el entendimiento entre bloques. Estos ámbitos fundamentales lamentablemente no han tenido avances sustanciales, entre ellos el diálogo político. España puede avanzar individualmente en este tema, sin necesidad de enmarcarse en lo establecido en la UE. Sus intereses y sus antecedentes históricos bilaterales deben primar, tal como lo hace Francia con la Organización de la Francofonía, o el Reino Unido con la *Commonwealth* británica.

Formal e institucionalmente, el diálogo político entre la CAN y la UE quedó consagrado con la Declaración de Roma de 1996, pero el marco para que este diálogo entre en vigor está recogido en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003 (Observatorio Social de las Relaciones América Latina-Unión Europea, 2010). Sin embargo, en este contexto, en términos de bloques, poco o nada se ha conseguido. Probablemente ese diálogo solamente entre España y los andinos, ya sea en bloque o bilateralmente, pueda dar resultados para construir una alianza estratégica de provecho mutuo.

Bibliografía

- Ayuso, Ana y Gemma Pinyol (Eds.) (2010). *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Buzan, Barry et al. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Carrión Mena, Francisco (2006). “El fenómeno migratorio”. En *Ecuador en el Mundo 1830-2006*, Pablo Cuví (ed.): 222-231. Quito: AFESE.
- (2010). “América Latina y el Caribe en el sistema de Naciones Unidas”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. México.
- CEPAL (2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chislett, William (2003). *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*. Madrid: Instituto Real Elcano.
- Comisión Europea (2006). *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Visita 20 de abril de 2011 http://eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_es.pdf
- Comisión de las Comunidades Europeas (2009). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. Visita 20 de abril de 2011 http://www.eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf
- Del Arenal, Celestino (1995). “Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas”. *Revista de Estudios Políticos* N° 89: 35-60.
- Dicken, Peter (2009). *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*. Londres: Sage.
- Domingo, Rafael (2009). “The crisis of international law”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 42 Issue 5: 1543-1551.
- Freres, Cristian et al. (2006). *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Casa de América/FRIDE/Fundación Carolina.
- Gratius, Susanne (2010). “¿Por qué España no tiene política hacia América Latina?”. *Policy Brief* N° 24: 1-5.

- Hay, Jorge (Coord.) (2003). *Desafíos: la Unión Europea ante su ampliación*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.
- Held, David et al. (2000). *Global transformation. Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.
- Herrera, Gioconda (Coord.) (2006). *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Malamud, Carlos (2004). “España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral”. Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano.
- McLuhan, Marshall (1992). *The global village: transformations in world life and media in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Observatorio Social de las Relaciones América Latina-Unión Europea (2010). *UE-CAN/Diálogo Político*. Visita 20 de febrero de 2010 www.observatorioucal-aloep.eu
- Rojas Aravena, Francisco (Ed.) (2000). *Las Cumbres Iberoamericanas: una mirada global*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Sanahuja, José Antonio (2006). “El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina”. *Pensamiento Propio* N° 23: 9-36.
- Söderbaum, F. (2005). “The international political economy of regionalism”. En *Globalizing international political economy*, N. Phillips (Coord.): 221-245. Londres: Palgrave Macmillan.
- Walton, Dale C. (2007). *Geopolitics and the great powers in the 21st century: multipolarity and the revolution in strategic perspective*. Londres: Routledge.

La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España

Almudena Cortés Maisonave

Introducción

La llegada de población ecuatoriana a España ha coincidido con profundos cambios políticos e institucionales en términos de definición del modelo migratorio español, tanto hacia el interior (incidencia en la población que vive en territorio español), como hacia el exterior, a través de las relaciones político-migratorias que se han construido con los países de origen de la migración a España. En el caso de las migraciones latinoamericanas, y de las andinas, en particular, la combinación de ambos factores nos permite comprender los efectos que estas medidas políticas han tenido en la movilidad de estas poblaciones, y en la integración social y laboral en España. Por ejemplo, el conjunto de convenios migratorios firmados entre Ecuador y España desde los años sesenta hasta mediados de la década de 2000, así como el cambio en la legislación de Extranjería española, han influido de manera significativa en la forma en que la migración ecuatoriana ha llegado y se ha asentado en España y, sobre todo, en la medida en que dicha migración ha podido mantener y construir relaciones transnacionales con sus contextos de origen.

Los cambios políticos e institucionales generados desde España han respondido a dos factores: las transformaciones ocurridas en el sistema migratorio europeo, y la necesaria elaboración de una política española de Estado en materia de migración, esta última, una cuestión pendiente a lo largo de las dos últimas décadas. Veamos, a continuación, cada una de estas cuestiones, prestando especial atención al caso ecuatoriano.

La evolución del sistema migratorio europeo

Las transformaciones que España ha tenido que realizar en materia migratoria han dependido de su incorporación a la Unión Europea y, por lo tanto, de la consolidación de su posición como uno de los Estados impulsores de políticas migratorias en el “sistema migratorio europeo”¹. Tal y como señala Wieviorka (1992), este sistema ha experimentado cuatro mutaciones. Así, la primera es la del surgimiento de este sistema con la constitución de un polo emisor (en los países del sur) y un polo receptor (en el centro y norte de Europa). El final de la Segunda Guerra Mundial “introduce un nuevo orden internacional: personas desplazadas, refugiados, circulación de migraciones circulares y un desarrollo incontrolado de una inmigración clandestina y regularizada después paulatinamente” (Wihitol de Wenden, 2000: 28). Es el momento de la migración económica, masiva, temporal y, sobre todo, masculina. Y se produce por el rápido crecimiento económico de los países centroeuropeos y la demanda de mano de obra poco cualificada. Se habla de los trabajadores migrantes como “aves de paso”² (Piore, 1979). Como consecuencia, la entrada de esta migración era entendida desde una necesidad sostenida para poder reconstruir una Europa que salía de la Segunda Guerra Mundial y vivía momentos de desarrollo económico espectaculares. Por estos motivos, la migración no suponía una amenaza. De hecho, al no ser capaz, el sur de Europa, de suministrar suficiente mano de obra, las miradas se volvieron hacia el Magreb y Turquía, países que empezaron a incorporarse a este sistema migratorio (Cachón, 2002).

A partir de la crisis del petróleo, a comienzos de los años setenta, tuvo lugar el freno de estas migraciones y la segunda mutación del sistema migratorio europeo. Los Estados que antaño daban la bienvenida a los tra-

- 1 Siguiendo a Arango, por sistema migratorio vamos a entender “la asociación, dotada de cierta vocación de permanencia y acompañada de un denso tejido de interrelaciones de diversos órdenes, que se establece entre una región receptora de inmigración y un conjunto de países emisores de emigración” (Arango, 1993: 7). En este sentido, hoy podemos distinguir cuatro grandes sistemas migratorios: el norteamericano, el Asia-Pacífico, el del Golfo Pérsico y el europeo.
- 2 El concepto de “aves de paso” ha sido muy criticado desde el feminismo y la antropología del género aplicada a las migraciones (ver Gregorio, 1997).

bajadores migrantes empezaron a replantear sus políticas migratorias hacia 'el cierre de fronteras' y el establecimiento de severos controles de entrada en el territorio europeo. Asistimos a una extendida y creciente obsesión por el control de las fronteras, por el fraude y por la clandestinidad. Vemos cómo los países de destino proclamaron la ambición de contener total o parcialmente los flujos migratorios con sus políticas de control de las fronteras. Esto implicó dos consecuencias para el sistema: por una parte, los flujos migratorios no cesaron, sino todo lo contrario. En este sentido, los Estados debieron hacer frente a un desafío ya que no iban a poder controlar la migración con la receta que ambiciosamente ofrecieron a sus opiniones públicas. Estas políticas migratorias, más que controlar la migración, controlarían a los migrantes (Calavita, 1998). Por otra parte, Europa asistió a la sedentarización de sus migrantes, el fenómeno pasó de ser temporal a ser permanente. En efecto, las políticas restrictivas tienen la consecuencia paradójica de que los inmigrantes temporales se resistan a salir por miedo a no poder volver a entrar y, de este modo, lo que era pasajero se vuelve duradero (Cachón, 2002).

El efecto más importante para nuestro análisis es, precisamente, que Europa empezó a convertirse en un contexto de constitución de comunidades transnacionales de migrantes. Por comunidad transnacional voy a referirme a la constitución de grupos que, necesariamente, han cruzado como tales las fronteras nacionales y que se caracterizan, básicamente, por dos elementos: el sentido de pertenencia y la construcción de identidades nacionales, y el proceso de construcción de redes sociales³. En este sentido, diferentes factores influyeron en la constitución de estas comunidades. Por una parte, la duración, ya que para que las comunidades se constituyan se requiere tiempo y migración de larga data. Podemos encontrar ejemplos de esto en el caso de la migración turca a Alemania, la marroquí a España y/o a Francia, o la senegalesa a Italia y Francia. Por otra parte, se hace fundamental la implicación de estas comunidades en prácticas transnacionales con sus lugares de origen⁴.

3 Para una revisión reciente de la discusión en la literatura ver Cortés y Sanmartín (2008; 2009).

4 Cortés y Sanmartín (2008) han realizado una propuesta para clasificar las prácticas transnacionales de los/las migrantes en cuatro categorías: económicas, políticas, cívico-sociales u organizativas y culturales, y han elaborado una primera categorización sobre el tipo de acciones que las

Efectivamente, estas comunidades establecieron relaciones transnacionales de forma sostenida y constante, por encima de las fronteras políticas, económicas, culturales, geográficas, etc. Las remesas financieras de los migrantes se incrementaron, y se intensificaron las idas y venidas, los envíos de objetos, mercancías, imágenes, etc., las visitas de los políticos de origen con el fin de recabar los votos de sus ciudadanos en el exterior, las empresas con capital transnacional impulsadas por migrantes, la celebración de festividades religiosas de forma simultánea, entre otras.

La tercera mutación ha implicado la transición de los países del sur de Europa hacia países receptores de inmigrantes. A finales de los años ochenta, y en medio de una crisis económica con una elevada tasa de paro, Grecia, Italia, Portugal y España se transformaron en el destino de numerosos inmigrantes “como consecuencia del cierre de los destinos tradicionales, de su propio desarrollo económico, de la proximidad a los países emisores y de los lazos históricos y económicos intensos entre las dos laderas del Mediterráneo” (Cachón, 2002: 98). En todos estos casos, es la primera vez que los países del sur de Europa tienen la misma posición que los Estados del centro y norte de la UE. En el caso de España y Portugal, estos flujos migratorios se vieron ampliados con los procedentes de Latinoamérica.

La cuarta mutación del sistema migratorio se encuentra en proceso en la actualidad, y responde al diseño y ejecución de políticas nuevas como respuesta a otras formas de entender los desafíos que afronta Europa en el campo de la migración desde los años noventa. Este cambio ya empezó a experimentarse desde los años ochenta, cuando se constató la necesidad de introducir ciertas transformaciones en la orientación de estas políticas, y se establecieron tres ejes de actuación: “la limitación del acceso de los inmigrantes, las políticas de integración y la reformulación de la cooperación con los países de origen” (Aubarell et al., 2003: 395). Es decir, es a comienzos de los años ochenta cuando se observa el inicio de la tendencia que hace que la cooperación para el desarrollo empiece a vincularse con la gestión de la migración. Se trata de un cambio a partir del cual se

conforman y cuáles pueden estar vinculadas al fomento del desarrollo de los lugares donde se dan (Cortés y Sanmartín, 2008).

empieza a hacer uso de la cooperación, desde los círculos oficiales, con el fin de influir en las condiciones de desarrollo de los Estados de origen, de tal modo que la migración se vaya reduciendo. Esta es la tendencia que se está instituyendo de manera oficial, a partir del establecimiento de una relación preventiva entre la migración, el desarrollo, y que sirve de justificación para las iniciativas de migración y desarrollo y codesarrollo, tal y como se han llevado a cabo en Europa y en España.

Una marcada latinoamericanización de los flujos migratorios hacia Europa

En el último siglo, América Latina ha pasado de ser una región con un preeminente carácter receptor de población migrante europea –como hasta los años cincuenta del siglo pasado– a constituir una zona con una creciente condición emisora. Según datos de la CEPAL, para el año 2005, de los 191 millones de migrantes en el mundo, los latinoamericanos y caribeños representaban un 13% y habían pasado de 21 millones en 2000 a 25 millones cuatro años después. En la actualidad, se calcula que hay cerca de 26 millones de latinoamericanos y caribeños viviendo fuera de sus países de origen, de los cuales 22,5 millones se encuentran fuera de la región, y alrededor de 3,5 millones habitan en otros países de América Latina y el Caribe.

Si bien el principal destino de las migraciones desde América Latina y el Caribe continúa siendo Estados Unidos, donde se concentran aproximadamente tres cuartas partes del total de migrantes de la región, hay que señalar que estamos ante un cambio de tendencia de la migración latinoamericana, al elegir como destino preferente determinados países de la Unión Europea. Aunque no es fácil conseguir datos para todos los países europeos, según diversos estudios, para el año 2007, el 70% de los 1 898 160 latinoamericanos que vivían en un país miembro de la UE se concentraba en España. Lejos se ubicaba Italia, con un poco más de 200 mil latinoamericanos, 125 mil en el Reino Unido y menos de 100 mil en Alemania (Poulain, 2007). Precisamente, en el caso español, si en 1998 había más de 130 mil inmigrantes latinoamericanos y caribeños en el país,

diez años después la cifra se había multiplicado por diez, superando los 1,3 millones de personas. Durante este período también se ha producido un crecimiento en el número de inmigrantes procedentes de Latinoamérica en otros países europeos, especialmente en el sur del continente (López de Lera y Oso, 2007; Poulain, 2007).

Aunque la llegada de población latinoamericana a Europa se hizo especialmente visible a fines de los noventa, los primeros flujos relevantes tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo XX, con el retorno de parte de los emigrantes europeos desde América Latina hacia sus tierras de origen. En España se los conocía como “indianos”, emigrantes que regresaron después de años al otro lado del Atlántico. Este proceso se produjo especialmente entre 1962 y 1973, con más de 50 mil emigrantes anuales, estimulado por la amplia demanda de mano de obra en los países europeos, ya en pleno auge económico. A comienzos de los sesenta, algunos exiliados políticos cubanos se habían instalado en Europa, y otros inmigrantes caribeños se habían trasladado a sus antiguas metrópolis, tras los procesos de descolonización tardía (López de Lera y Oso, 2007; Ayuso, 2009).

A partir de los setenta, es posible identificar un primer flujo migratorio relevante de latinoamericanos, aunque de baja intensidad, motivado por las crisis y los procesos de violencia política generada en varios países (en particular, las dictaduras de Argentina 1966-1973 y 1976-1983; Brasil 1964-1985; Cuba 1959; Chile 1973-1990; Uruguay 1973-1985; y Venezuela 1952-1958) (López de Lera y Oso, 2007). La violencia política desatada en la región por las dictaduras militares obligó a argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos a refugiarse en el Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania, los países escandinavos, España y Portugal. Cabe destacar que estos flujos se registraron cuando en Europa predominaban las políticas migratorias de “puertas cerradas” para los trabajadores extranjeros, como consecuencia de la crisis del petróleo y sus repercusiones en las economías del Viejo Continente.

Un segundo flujo migratorio relevante se dio en la década del ochenta, y se caracterizó por su conformación más diversificada, y por incluir a un colectivo latinoamericano y caribeño con un perfil principalmente económico y laboral. A ellos se sumaron estudiantes latinoamericanos que emi-

graron a Europa para cursar estudios de postgrado, así como emigrantes económicos de clase media en proceso de empobrecimiento, en el contexto de crisis económica en Latinoamérica (Yépez del Castillo, 2007). La situación de recesión por la que atravesó la mayor parte de los países de la región durante esta década provocó una de las crisis más profundas del siglo, caracterizada por el estancamiento económico y un fuerte deterioro del bienestar. Desde la segunda mitad de los años ochenta, España comenzó a representar una alternativa a la migración económica hacia Estados Unidos. Se empezó a optar por el contexto español debido a las menores barreras de acceso al país (exención de visado para entrar como turista, menos dificultades para obtener la residencia y la nacionalidad, etc.), a la oferta laboral en trabajos no cualificados (servicio doméstico, agricultura, construcción, hostelería), así como las facilidades en cuanto al idioma y las afinidades culturales. Durante los ochenta, desde Perú y República Dominicana se empezó a desarrollar una corriente de emigrantes laborales, especialmente mujeres, menos cualificada que los emigrantes de clase media del Cono Sur (López de Lera, 2004; López de Lera y Oso, 2007).

En suma, a partir de los setenta y hasta los noventa, la emigración latinoamericana hacia Europa estuvo protagonizada, primero, por refugiados políticos y, luego, por trabajadores y estudiantes universitarios, siendo ambos flujos de baja intensidad en comparación con lo que sucedería a partir de los noventa, cuando las corrientes migratorias desde América Latina y el Caribe registraron un crecimiento sin precedentes. En estas tres etapas migratorias predominaron los flujos procedentes del Cono Sur, en la primera (1960-1970), los caribeños, en la segunda (1980), y andinos, en la tercera (a partir de 1990).

La configuración de la “España inmigrante”

La última década en España ha sido totalmente excepcional en lo que se refiere al fenómeno migratorio. Después de una amplia trayectoria como emisor de flujos, el país se ha convertido en uno de los principales receptores de población inmigrante de la UE, al punto que en los últimos años la inmigración neta a España ha constituido cerca del 40% del total de la

UE, o incluso más (Aja et al., 2008). El rápido ritmo de crecimiento de los flujos ha estado acompañado por políticas de inmigración con un cariz relativamente liberal o, al menos, así han sido percibidas por otros países de la UE, que han criticado especialmente los procesos de regularización de inmigrantes impulsados por gobiernos españoles, de los cuales se han beneficiado más de un millón de personas desde 1986. Los seis procesos de regularización en España (1986, 1991, 2000, 2001, 2004 y 2005) han supuesto la normalización de la situación legal de 1 080 000 inmigrantes. Este tipo de medidas han sido reconocidas a nivel internacional por el PNUD que, en su último informe sobre Desarrollo Humano, valora las políticas españolas de regularización y de reconocimiento de derechos de los inmigrantes irregulares (Ayuso, 2009).

A nivel cuantitativo, las estadísticas más recientes señalan la presencia de más de 6,4 millones de inmigrantes oficialmente inscritos en territorio español, una cifra que convertiría a España en el octavo país del mundo con mayor proporción de inmigrantes, y lo que representa un 14,1% de la población total del país (UNO/ONU, 2009). A ello habría que sumar el porcentaje total de inmigración irregular, difícil de cuantificar.

Entre los 15 grupos migratorios con mayor representación en España, seis tienen como origen un país de Latinoamérica (ver Tabla N.º 1). De acuerdo a las cifras vigentes a junio de 2009, las y los ecuatorianos (442 114 personas) constituyen la tercera nacionalidad con mayor presencia en España, después de los marroquíes y rumanos/as. En esta lista de 15 nacionalidades también figuran Colombia (4º lugar, con 287 417 personas), Perú (7º lugar, con 142 975 personas), Bolivia (11º lugar, con 105 931 personas), Argentina (13º lugar, con 102 363 personas) y República Dominicana (15º lugar, con 84 958 personas). Los latinoamericanos y caribeños también se han beneficiado de los procesos de regularización: en 2005 los inmigrantes de América Latina y el Caribe presentaron 267 416 solicitudes para legalizar su estancia en España, un 38,7% del total.

La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España

Tabla N.º 1
Evolución de extranjeros procedentes de Iberoamérica con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor según sexo y nacionalidad (1998-junio de 2009)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Jun 2009
Iberoamérica	130 203	149 571	184 944	283 778	364 569	514 485	649 122	986 178	1 064 916	1 215 351	1 333 886	1431357
Argentina	17 007	16 290	16 610	20 412	27 937	43 347	56 193	82 412	86921	96055	97 277	102 363
Bolivia	1 148	1 283	1 748	3 344	4 995	7 053	11 467	50 738	52 587	69 109	85 427	105 931
Brasil	7 012	8 120	10 034	10 910	12 902	14 598	17 524	26 866	30 242	39 170	47 229	52 595
Chile	5 827	5 927	6 141	6 900	8 257	10 869	14 477	18 748	20 397	24 841	26 906	29 226
Colombia	10 412	13 627	24 702	48 710	71 238	107 459	137 369	204 348	225 504	254 301	274 832	287 417
Costa Rica	290	282	289	327	370	405	445	567	601	706	830	893
Cuba	13 214	16 556	19 165	21 467	24 226	27 323	30 738	36 142	39 755	45 068	49 553	50 829
Ecuador	7 046	12 933	30 878	84 699	115 301	174 289	221 549	357 065	376 233	395 808	421 527	442 114
El Salvador	902	998	936	1 032	1 110	1 217	1 365	1 790	1 906	2 222	2 544	2 763
Guatemala	506	547	518	554	608	631	696	935	1 013	1 221	1 428	1 554
Honduras	872	1 151	1 244	1 559	1 649	1 834	2 234	4 033	4 186	5 767	7 322	8 905
México	4 360	4 868	4 739	5 173	5 894	6 714	7 755	9 502	10 700	12 633	14 339	15 146
Nicaragua	501	518	490	562	574	671	794	1 136	1 250	1 943	2 640	3 133
Panamá	366	349	342	375	421	500	595	760	805	989	1 126	1 177
Paraguay	512	529	524	634	758	992	1 692	7 800	8 557	13 651	19 723	25 644
Perú	24 879	27 263	27 888	33 758	39 013	57 593	71 245	82 533	90 906	116 202	130 900	142 975
Rep. Domin.	24 256	26 854	26 481	29 314	32 412	36 654	42 928	50 765	58 126	70 775	80 973	84 958
Uruguay	3 907	3 880	4 005	4 754	5 995	8 852	13 055	24 272	26 581	31 092	31 956	33 998
Venezuela	6 911	7 323	7 986	9 067	10 634	13 162	16 622	25 372	28 188	33 262	36 616	38 977
Otros Iberoam.	275	273	224	227	275	322	379	394	458	536	738	759

Fuente: Elaboración propia con base en Anuario de Estadísticas 2008, Extranjeros con Residencia en Vigor, Ministerio de Trabajo e Inmigración de España.

Hay que situar la salida y la llegada de las y los migrantes ecuatorianos respecto a España en este contexto de latinoamericanización de los flujos. Entre 1996 y 2004, tiene lugar la creciente salida de población ecuatoriana, esta vez hacia Europa y, fundamentalmente, hacia España, debido al gran impacto que la crisis financiera y económica tuvo en la sociedad ecuatoriana. En sólo cinco años, el resultado muestra que emigró el mismo número de personas que lo hizo a lo largo de las últimas cinco décadas, y las fuentes oficiales ecuatorianas calculan que, en la actualidad,

dos millones y medio de ecuatorianos residen fuera del país, es decir, el 15% de la población económicamente activa (De la Vega, 2006).

Hasta 1997, el 63% de los emigrantes se dirigió a Estados Unidos. Sin embargo, el aumento del rigor en los controles de ingreso a este país, la creciente militarización de la frontera norte (México-Estados Unidos), así como el endurecimiento de su política migratoria, implicaron, por una parte, una mayor dificultad a la hora de conseguir los visados y, por otra parte, un encarecimiento de los costos que los migrantes indocumentados debían pagar (Gratton, 2005; Yépez del Castillo, 2007). Tal y como recoge Gratton, en los años ochenta, el precio oscilaba entre 1 500 y 3 000 dólares. En 2002, el precio se encontraba entre 8 500 y 12 000 dólares (Gratton, 2005).

Esto contribuyó a que Europa resultase más atractiva para emigrar, sobre todo, a dos lugares en especial: España e Italia. De acuerdo al Censo 2001, el 49,4% de la población que salió, entre 1996 y 2001, lo hizo hacia España; el 26,7% hacia Estados Unidos; y el 9,9%, hacia Italia. Si bien los datos del censo muestran porcentajes muy bajos en otros países europeos, es necesario señalar la presencia, cada vez más creciente, de ecuatorianos y ecuatorianas en Gran Bretaña, Bélgica, Suiza y Alemania (FLACSO, 2004; Herrera, 2007).

En este sentido, la elección de España ha respondido a varios factores. Por una parte, político-jurídicos. Así, España ha mantenido con Ecuador una relación migratoria específica, construida de forma histórica en las décadas anteriores. Esto contribuyó a mantener un marco normativo favorable que, entre otras cosas, no exigía visado de entrada a las personas procedentes de Ecuador. Por otra parte, la ruta migratoria no era peligrosa (como a los Estados Unidos), ni el coste económico era tan elevado⁵. Además, el factor lingüístico contribuyó a reafirmar la elección de España como destino, que no era la opción inicial, ya que, de hecho, este país se mantenía en el imaginario migratorio como una opción de segundo nivel en comparación con los Estados Unidos, donde se ofrecía mayores venta-

5 La solicitud de la visa a Estados Unidos es la más cara en comparación con otros destinos, ya que sólo la visa de turista tiene un coste de 100 dólares no reembolsables, frente a los 44 dólares de España, Holanda, Italia o Alemania. Los cálculos señalan que Estados Unidos habría recaudado, aproximadamente, 11,6 millones de dólares anuales (VANGUARDIA, 2005).

jas económicas, al ser posible conseguir salarios más elevados (Gratton, 2005). Además, había que tener en cuenta que España estaba demandando una gran cantidad de trabajadoras que fueran a cubrir los cuidados personales y el servicio doméstico. Este país experimentaba importantes transformaciones demográficas que hacían hablar del envejecimiento de su población y de la necesidad de mano de obra extranjera en ciertos sectores productivos como la construcción, la agricultura, la hostelería y, sobre todo, la economía del cuidado asumida de forma deficiente por el Estado (FLACSO, 2004; Herrera, 2007; Yépez del Castillo, 2007).

En cuanto a la relación entre sexo y salida, los porcentajes de emigración por sexo son relativamente parecidos en términos nacionales, pero proceden de regiones diferenciadas. Del total de personas emigrantes en el período 1996-2001, un 47% era de mujeres, frente a un 53% de varones, y la diferencia entre ciudades es notable. De Guayaquil han salido más mujeres (55,9%) que hombres (44,1%); en Quito, la proporción es casi paritaria (48,7% de mujeres, 51,3% de hombres), mientras que en la ciudad de Cuenca la migración es eminentemente masculina (67% hombres frente a un 33% de mujeres) (FLACSO, 2004). La emigración a Europa tendió a ser, en un primer momento, mayoritariamente femenina, y la de Estados Unidos fue, sobre todo, masculina.

En cuanto a la composición de esta migración por edades, el porcentaje de jóvenes alcanza un 59,5%, y un 9% entre los niños y adolescentes (menores de 18 años), datos que se incrementarán a partir de 2002, cuando los migrantes que estaban en Europa iniciaron procesos de reagrupación familiar, antes de que se impusiera la necesidad de visado para entrar a estos países.

Si atendemos a las principales ciudades de salida de Ecuador, se confirma la tendencia general aunque con algunas diferencias. En el caso de Quito y Guayaquil, la población emigrante se vincula mayoritariamente con España (59% y 44%, respectivamente), los países europeos y, sólo en segundo lugar, con Estados Unidos, que representa el 23,2% y el 25,3%, respectivamente. Se trata, efectivamente, de una emigración más reciente, orientada hacia el continente europeo. Sin embargo, como es sabido, el caso de Cuenca es notablemente diferente al de las otras dos ciudades.

Tabla N.º 2
Evolución saldo migratorio Ecuador

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 1er sem.
Saldo migratorio ecuatorianos	175 922	138 330	165 215	125 106	69 715	62 077	84 524	42 399	50 373	5 694

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Nacional de Migración de Ecuador.

En efecto, el 81,7% de la población que emigra lo ha hecho hacia Estados Unidos, lo que marca claramente una preferencia que no es nueva y que es el resultado de un lento proceso en el que se han tejido redes sociales y familiares que soportan este flujo poblacional que se inicia en décadas anteriores.

A pesar de la continua referencia al crecimiento de la migración ecuatoriana en España, los datos de la Dirección Nacional de Migración del Ecuador indican que la salida de migrantes ecuatorianos y ecuatorianas ha experimentado una progresiva desaceleración desde el año 2004, aunque estos flujos se mantienen en niveles superiores al período previo a la crisis de finales de los años noventa en Ecuador.

Sin embargo, esto ha cambiado para el período 2008-2009, puesto que la caída de los flujos es notable. Suponiendo que la tendencia del primer semestre de 2009 se mantenga, el saldo migratorio del mismo año será cuatro veces inferior al de 2008.

Tabla N.º 3
Saldo migratorio 2008-2009

	2008			1er semestre 2009		
	Salidas	Entradas	Saldo	Salidas	Entradas	Saldo
Total	813 396	763 023	50 373	392 384	386 690	5 694
EEUU	241 523	240 411	1 112	126 970	123 951	3019
España	132 256	109 559	22 697	57 028	69 629	- 12 241

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Nacional de Migración del Ecuador.

Los cambios son significativos, sobre todo, respecto de la salida a España, ya que el saldo migratorio era de 22 697 en 2008 y se vuelve negativo para el primer semestre de 2009 (-12 241). En 2009, las salidas han ido reduciéndose en relación con el año anterior: 132 256 salidas en 2008 y 57 028 para el primer semestre de 2009. Es decir, 9 100 salidas menos que la mitad de las salidas de 2008 (66 128). Pero, lo más notable es que las entradas han ido superando a las salidas para este primer semestre de 2009. Esto parecería indicar, por lo menos en el caso español, una tendencia al retorno de los y las migrantes ecuatorianos.

La construcción de la política migratoria española como el trabajo de Sísifo⁶

El proceso de construcción de la política migratoria española se ha caracterizado por basarse en una sucesión de textos legislativos que han convertido la Ley de Extranjería en el gran instrumento protagonista a partir del cual diseñar las estrategias de control migratorio y, posteriormente, de integración social de la población inmigrante. Cada una de estas leyes, y sus correspondientes reglamentos, han tratado de gobernar un proceso de difícil control, como son los procesos migratorios, por lo que resulta muy pertinente comparar los esfuerzos desplegados por los sucesivos gobiernos españoles con el mito de Sísifo.

Tras la incorporación de España a la UE en 1986, y ante el asentamiento reciente de inmigrantes en su territorio, el gobierno español puso en marcha una serie de medidas restrictivas (control policial, la exigencia de un permiso de trabajo o residencia y/o la imposición de un visado de entrada), mientras que las ONG, los sindicatos y los centros académicos españoles comenzaron a proponer medidas más abiertas (Merino, 2003). Tal y como señala esta autora, precisamente porque España entró en el

6 Este mito griego hace referencia al castigo recibido por Sísifo, rey de Corinto, de gran astucia, quien fue condenado por los dioses a una tarea que no le permite ni un minuto de descanso e impide cualquier evasión: empujar montaña arriba una enorme piedra, que siempre se le escapa de las manos al llegar cerca de la cima. Así, Sísifo desciende perpetuamente por la ladera para retomar la piedra y empezar de nuevo desde el principio.

espacio comunitario, el gobierno planteó la inmigración como un problema (cuando todavía era un fenómeno sin importancia en el país) y definió al inmigrante como un sujeto de control.

Quince años después, los inicios de la década del año 2000 supusieron un cambio cualitativo en la manera de tratar políticamente la llegada de migrantes a España. Esta cuestión pasó de ser una preocupación técnico-administrativa a ser situada en la agenda política y social, y en el espacio de la opinión pública y de los sondeos de opinión. El paso de los noventa a la década del 2000 puede ser descrito como el paso de una fase de gestión de la migración en manos de la administración con un poder de arbitrariedad y discrecionalidad sin precedentes, a una nueva etapa de innovación política e institucional. Es decir, se trató de una etapa de identificación y definición del problema a resolver. En definitiva, en la década del 2000, el tema de la migración se convirtió en una cuestión de Estado (Zapata-Barrero, 2002).

Como señala este autor, asistimos a la construcción de la problemática de la inmigración en España a partir de una serie de hitos que evidencian la ausencia de un marco de referencia sobre el que apoyar los principios directores de políticas. La década de los noventa constituiría un preámbulo de lo que ocurrió en la década del año 2000, con el asesinato de la mujer dominicana Lucrecia Pérez en manos de un grupo de *skins*, y el ataque a cinco personas marroquíes en dos plazas de Ca N'Anglada. El comienzo de siglo vino marcado por una intensificación de este tipo de acontecimientos, como son los sucesos xenófobos de El Ejido o el lanzamiento de unos cócteles molotov contra un refugio de inmigrantes en Lorca. Poco después tuvo lugar el accidente, también en Lorca, de una furgoneta, en el que murieron doce migrantes ecuatorianos, el encierro de treientos indocumentados en la iglesia del Pi de Barcelona, o el desalojo de la plaza de Cataluña de migrantes subsaharianos sin papeles.

Con estos antecedentes, la política migratoria española se basó en tres elementos clave: el control de la movilidad de los migrantes y, por lo tanto, sobre los migrantes más que sobre la migración en sí misma; la integración de la población extranjera; y una activa cooperación gubernamental y para el desarrollo con los países de origen de los migrantes. Posiblemente, el instrumento más importante del que se ha servido el go-

bierno español ha sido la famosa Ley de Extranjería, en sus correspondientes versiones y reformas. La primera de ellas fue la Ley Orgánica 7/1985, del 1^o de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, elaborada meses antes de la incorporación de España a la UE. En esta época, los flujos de inmigración no eran todavía demasiado elevados, en comparación con países como Alemania, Francia y Bélgica, pero, España decidió elaborarla con unas condiciones muy restrictivas respecto al establecimiento de la población inmigrante en España, pues pensó que esto podría ser un lastre en su próximo ingreso en la UE, al poder convertirse en la 'puerta de entrada' hacia el resto de Europa. Esta ley estableció unos criterios de entrada a España prácticamente imposibles de alcanzar, ya que los permisos de trabajo y residencia eran de corta duración (y casi inexistentes), no se preveía la reagrupación familiar, y se permitía la denegación en determinadas circunstancias de las prestaciones sociales correspondientes por las cotizaciones. La persecución policial y el riesgo a ser expulsados del país eran una constante en la vida de los inmigrantes. Pero, afortunadamente, los tribunales de justicia, tanto los nacionales (Tribunal Supremo y Constitucional) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ampliaron los derechos de los inmigrantes respecto de los reconocidos legalmente.

Adicionalmente, las masivas expulsiones realizadas no habían obtenido los resultados pretendidos, pues el volumen de flujos de inmigrantes no se veía reducido, y la solución adoptada por cada gobierno consistió en una serie de regularizaciones extraordinarias, que son la más visible prueba del fracaso de este modelo migratorio. A continuación, se aprobó la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta nueva ley dio un giro completo a la 7/1985, ya que en ella se incluían objetivos tales como la integración laboral de los inmigrantes en España, o la equiparación de derechos entre los españoles y los extranjeros. Se pretendió la regularización de los inmigrantes que ya estaban establecidos en España, y la creación de unos cupos anuales, de forma que la población migrante pudiera acceder más fácilmente al mercado de trabajo. También se iba a posibilitar el ejercicio de un derecho fundamental (reconocido así en la Constitución Española, y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos) hasta

entonces totalmente inviable en España para los inmigrantes: el de la reagrupación familiar. Pero finalmente no se desarrolló el reglamento que debía haber seguido a esta ley, ya que el grupo parlamentario del Gobierno, que fue el único que no votó a favor de la aprobación de la misma, justificó su cambio de posicionamiento con el incremento de los flujos inmigratorios que había tenido lugar en los meses posteriores a la ley, debido al “efecto llamada” que, a su juicio, la había provocado.

Por este motivo, en menos de un año se reformó la ley anterior, y se aprobó la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, que no hacía otra cosa que cambiar radicalmente el signo de la política migratoria seguida por la anterior ley, estableciendo claras diferencias entre los inmigrantes regulares e irregulares, y el régimen de derechos que se reconocía a cada grupo (reunión, asociación, huelga, sindicación); y rompiendo la plena equiparación de derechos entre españoles e inmigrantes que reconocía la anterior ley, ya que lo hacía sin distinción alguna entre inmigrantes ‘con’ o ‘sin papeles’. Se trata de una ley que únicamente se centra en el control de los flujos de inmigrantes, y en el establecimiento de vías de expulsión de los que se encuentran residiendo ‘ilegalmente’ en España, cerrando así las posibilidades que la anterior ley les concedía para regularizar su situación. Esto no ha hecho otra cosa que propiciar el desarrollo de numerosas mafias que trafican con las personas migrantes y que, en la mayoría de los casos, son el único medio de entrada y regularización que tienen muchos inmigrantes, debido a las pocas soluciones que la legislación migratoria y las prácticas en los consulados aportan al respecto.

Esta ley, siguiendo el mandato constitucional que dice que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I, en los términos que establezcan los tratados y la Ley, así como la jurisprudencia al respecto del Tribunal Constitucional” (Constitución Española, art. 13), ha reconocido los compromisos internacionales adquiridos por España como país de la UE, pero ha añadido que garantizaba un trato justo a los nacionales de terceros países que residían legalmente en el territorio de los Estados miembros de la Unión. De este modo, establece una clara distinción entre los que residen de forma legal en España y los que no, reconociendo una serie de derechos fundamentales a los primeros, y

sólo la titularidad –pero no el ejercicio de los mismos, como ocurre con los derechos de reunión, asociación, huelga y sindicación– para los que se encuentran ‘ilegalmente’ en España (esto puede provocar dudas sobre su constitucionalidad, al tener que respetar el ejercicio del contenido esencial de cualquier derecho con independencia de la condición legal en que se encuentre el sujeto).

La penúltima reforma realizada en la Ley de Extranjería es la llevada a cabo en 2003, mediante la Ley Orgánica 14/2003, del 20 de noviembre, a la que se le añade, por tratar, fundamentalmente, sobre la expulsión de los inmigrantes en condición de estancia irregular, la Ley Orgánica sobre medidas de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración de los extranjeros, de marzo de 2003. Esta reforma se realizó con los propósitos de control de los flujos de inmigrantes y la integración de los mismos. En ella destaca el reforzamiento de los medios sancionadores para luchar contra la inmigración irregular, y el tráfico de personas, la habilitación del acceso a la información de las administraciones públicas por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y la habilitación de acceso a la información ofrecida por el Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía, una modificación en las condiciones del derecho a la reagrupación familiar y en las posibilidades de regularización individual por la vía del arraigo. Esta ley es, una vez más, reflejo de una política migratoria que sólo ha perseguido el control de la entrada de inmigrantes en España y las restricciones a los mismos, más que la real integración social. Es una ley que ha recortado aun más los derechos de los inmigrantes con una estancia irregular en España, y que ha impedido casi por completo la posible regularización de los que no han tenido medios para llegar a España regularmente, y han entrado sin haber logrado previamente el permiso de trabajo necesario para acceder dignamente al mercado de trabajo español y conseguir así una plena integración social.

La última gran reforma es la actual Ley Orgánica 2/2009, del 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Según su exposición de motivos, esta nueva reforma vendría justificada por tres razones: la necesidad de incorporar a dicha Ley Orgánica la juris-

prudencia del Tribunal Constitucional de España⁷, dando para ello una nueva redacción, acorde con la Constitución, a los artículos de la misma que se han declarado inconstitucionales; la necesidad de incorporar, al ordenamiento jurídico español, las directivas europeas sobre inmigración que están pendientes de transposición o que no se han transpuesto plenamente; y, finalmente, la necesidad de adaptar la referida Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley. De hecho, se destaca el firme compromiso del gobierno español con la defensa de los derechos humanos, por lo que los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en España y garantizar la convivencia y la cohesión social entre ellos y la población autóctona.

Sin embargo, son varias las críticas realizadas desde importantes organizaciones de la Sociedad Civil (Amnistía Internacional, Red Acoge, Cáritas, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, AESCO) a este anteproyecto de ley, de entre las cuales destacan dos, por el consenso crítico suscitado en torno a ellas:

- La ampliación del plazo de internamiento en los Centros de Internamiento para Extranjeros de cuarenta a sesenta días, en sintonía con la Directiva de Retorno.
- La limitación para reagrupar sólo a los ascendientes mayores de 65 años, debido a la situación de crisis económica y a los elevados índices de desempleo vividos en España. Además, al/a la reagrupante se le exigen cinco años de residencia en España.

7 El Tribunal Constitucional de España ha reconocido, a partir de las sentencias 236/2007, del 7 de noviembre, y 259/2007, del 19 de diciembre, que la exigencia que la L.O. 8/2000 imponía a los extranjeros, para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga, de que tuvieran residencia legal en España constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, ya que según la misma, los indicados derechos alcanzan a todas las personas por el hecho de serlo. Consecuentemente con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley Orgánica 4/2000 que regulaban los indicados derechos fundamentales.

Como elementos valorados de forma positiva, se destacan varias cuestiones, como, por ejemplo, el hecho de que las parejas de hecho podrán reagrupar a sus respectivos cónyuges o que los familiares reagrupados de un inmigrante que se hallen en edad laboral recibirán una autorización de trabajo junto a la de residencia. Pero, sobre todo, se destaca la lucha contra la violencia de género, ya que las extranjeras sin papeles que denuncien una agresión y obtengan una orden de protección podrán obtener una autorización provisional de residencia y trabajo hasta que se dicte la sentencia.

Conclusiones

La política migratoria española debería buscar fórmulas que le ayuden a adaptarse mejor a los nuevos modelos migratorios emergentes. Esto requeriría de un nuevo modelo migratorio, ya que el actual se basa en la idea de una inmigración de naturaleza estrictamente laboral y temporal, ubicada en los nichos de trabajo peor cualificados. Sin embargo, este modelo se ha erosionado en los últimos ocho años, debido, sobre todo, a tres elementos: la irregularidad de los flujos, la temporalidad laboral y la reversibilidad legal. Los flujos migratorios que ha recibido España se han caracterizado por la dimensión cuantitativa alcanzada y por la gran diversidad en su composición, lo que ha producido una acumulación desproporcionada de inmigrantes en la escala inferior de las ocupaciones que han vivido en condiciones de explotación y en situación de irregularidad. Paralelamente, la inmigración legalmente instalada ha seguido creciendo y la duración de su estancia se ha prolongado, por lo que sus necesidades y demandas ya son otras: formación, derechos de participación política y movilidad laboral ascendente.

El desafío en términos de política migratoria consistiría en ser capaces de diseñar un modelo que conozca, asuma y acepte a la sociedad española en su complejidad y múltiples diversidades, al mismo tiempo que trate de moldear los flujos futuros. Para eso, sería necesario pensar tanto en trabajadores temporales como en los grupos familiares, pero de un modo separado. Sería preciso un modelo que distinguiera la migración tempo-

ral de la permanente, y que seleccionara la una y la otra; en lugar de seguir insistiendo, como si de Sísifo se tratara, en un modelo obsoleto y poco efectivo, basado en la mano de obra vulnerable y retornable, que es el que ha estado vigente hasta el momento. Sería conveniente pasar a otro modelo mixto, combinado, atento a la densidad y a la composición de los flujos, y capaz de distinguir entre los que son temporales y los que son de reagrupación familiar.

Para ello, sería necesario diseñar un buen reparto de competencias en los tres niveles de la Administración Española, de tal forma que quede superada la tensión interna, por la legitimidad sobre el control de los flujos y la atención social de la población inmigrante, entre los tres niveles territoriales (central, autonómico y municipal). Además, se haría urgente redimensionar el papel de los gobiernos locales en materia migratoria, ya que el ámbito municipal/local es el lugar clave para la integración en la práctica, para la interacción y la convivencia, aunque es el que cuenta con menos recursos y capacidades técnicas.

Por último, sería deseable que España pudiera profundizar y mejorar las relaciones bilaterales con los países emisores de migración y, en concreto, con la Región Andina. Si bien es cierto que España ya ha firmado un conjunto de convenios migratorios con estos países, sería conveniente la definición y el establecimiento de fórmulas concertadas origen-destino, en términos de coordinación migratoria y de concreción de intereses comunes sobre determinadas cuestiones como, por ejemplo, el retorno. La cuestión migratoria demandaría, más que cualquier otra, un tratamiento particular y específico, caso a caso, que partiera de una comprensión de los contextos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de origen. Por esta razón, serían necesarios planteamientos y mecanismos imaginativos e innovadores en materia de relación y vínculo, entre los países de origen de los flujos migratorios y España, basados en la especificidad de cada caso. La buena noticia es que, a diferencia de la 'tarea perpetua' a la que fue condenado Sísifo, España, en lugar de repetir una y otra vez una fórmula poco exitosa, ya se encontraría en condiciones de extraer un aprendizaje sobre su modelo migratorio y poder aplicar, así, un conjunto de innovaciones políticas y jurídicas efectivas en términos de gestión migratoria, y respetuosas con el marco de los Derechos Humanos.

Bibliografía

- Aja, Eliseo, Joaquín Arango y Josep Oliver (Eds.) (2008). *La inmigración en la encrucijada. Anuario de la inmigración en España*. Barcelona: Bellaterra.
- Arango, Joaquín (1993). “El Sur en el sistema migratorio europeo. Evolución reciente y perspectivas”. *Política y Sociedad* N° 12: 7-20.
- Aubarell, Gema, Helena Oliván y Xavier Aragall (2003). “Inmigración y codesarrollo en España”. En *Perspectivas de la inmigración en España, Una aproximación desde el territorio*, Gema Aubarell (Dir.): 393-414. Barcelona: Icaria.
- Ayuso, Anna (2009). “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”. Informe presentado al Grupo de Trabajo Migración UE-ALC de la Asamblea Parlamentaria EuroLat. Enero 27. Bruselas, Bélgica.
- Cachón, Lorenzo (2002). “La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía”. *Revista de Investigaciones Sociológicas (REIS)* N° 97: 95-126.
- Calavita, Kitty (1998). “Immigration, law and marginalization in a global economy: notes from Spain”. *Law and Society Review* Vol. 32 Issue 3: 529-566.
- Constitución Española (1978).
- Cortés, Almudena y Anna Sanmartín (2008). “La dimensión transnacional: teoría y práctica”. En *La construcción del codesarrollo*, Mercedes Fernández et al. (Eds.). Madrid: Los Libros de La Catarata.
- (2009). “Las prácticas transnacionales de los/las migrantes vinculadas al desarrollo. Un estudio a partir del contexto español”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Migraciones Internacionales* N° 80: 191-210.
- Dirección Nacional de Migración del Ecuador (2009). *Saldos migratorios*. Quito: Dirección Nacional de Migración del Ecuador.
- FLACSO-Ecuador y Banco Central del Ecuador (2004). *La emigración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

- Gratton, Brian (2005). "Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿modelo o aberración?". En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, Gioconda Herrera et al. (Eds.): 31-55. Quito: FLACSO - Plan Migración Comunicación y Desarrollo.
- Gregorio, Carmen (1997). "El estudio de las migraciones internacionales desde una perspectiva de género". *Migraciones* N° 1: 145-175.
- Herrera, Gioconda (2007). "Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales". En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Gioconda Herrera e Isabel Yépez del Castillo (Eds.): 189-215. Quito: FLACSO/Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina/Universidad de Lovaina/Universitat de Barcelona.
- Ley Orgánica 7/1985, del 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, Madrid.
- Ley Orgánica 4/ 2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid.
- Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, que reforma la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid.
- Ley Orgánica 2/2009, del 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Madrid.
- López de Lera, Diego (2004). "Inmigración latinoamericana en Europea". Encuentro *Los latinos al descubrimiento de Europa. Nuevas emigraciones y espacios para la ciudadanía*. Génova, Centro de Estudios Mediterráneos, Casa de América, Universidad de Génova. 15/03/2010 http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2004-Lopez-Perez%20y%20Villares_Latinos%20descubrimiento%20Europa.pdf
- López de Lera, Diego y Laura Oso (2007). "La inmigración latinoamericana en España. Tendencias y estado de la cuestión". En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Gioconda Herrera e Isabel Yépez del Castillo (Eds.): 31-67. Quito: FLACSO/Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina/Universidad de Lovaina/Universitat de Barcelona.

- Merino, Asunción (2003). “¿Soberanía del Estado o derechos universales? La definición de la política migratoria española: dinámicas transnacionales en el ámbito nacional”. En *Con la frontera a cuestas. Cuatro miradas sobre las emigraciones internacionales*, Juan Martín Sánchez (Coord.): 27-56. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración de España (2008). *Anuario de estadísticas*. Madrid.
- Piore, Michael (1979). *Birds of passage: migrant labour and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poulain, Michel (2007). “La presencia latinoamericana en Europa: los datos estadísticos”. En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Gioconda Herrera e Isabel Yépez del Castillo (Eds.): 239-257. Quito: FLACSO/Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina/Universidad de Lovaina/Universitat de Barcelona.
- United Nations Organization (UNO/ONU)-Department of Economic and Social Affairs-Population Division (2009). *International migration*. Nueva York: Naciones Unidas.
- VANGUARDIA (2005). “Los ecuatorianos pagan USD 16,5 millones al año por la visa a EEUU”. *VANGUARDIA* No: 22-23.
- De la Vega, Pablo (2006). “Emigración y política exterior”. En *PLANEX 2020. Cultura, emigración y política exterior*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Wihitol de Wenden, Catherine (2000). *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra.
- Wieviorka, Michel (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- Yépez del Castillo, Isabel (2007). “Introducción”. En *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, Gioconda Herrera e Isabel Yépez del Castillo (Eds.): 9-30. Quito: FLACSO/Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina/Universidad de Lovaina/Universitat de Barcelona.
- Zapata-Barrero, Ricard (2002). “Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en España: un enfoque de cambio estructural”. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de la Migración a España. Granada, España.

Diálogo político entre España y América Latina

Francisco Rojas Aravena

La relación entre España y América Latina, y entre España y cada uno de nuestros países es amplia, compleja y multidimensional. Es difícil señalar un solo foco, las relaciones se desarrollan desde lo político internacional a las actividades de los gobiernos locales, pasando por los temas de seguridad, cooperación cultural, vínculos militares, inversiones y otros.

Es una relación multinivel que se expresa desde el diálogo que promueve España con el conjunto de los países a través del instrumento desarrollado de las Cumbres Iberoamericanas, que conllevan un liderazgo español muy importante. Junto a ello también se desarrolla un diálogo a nivel municipal, aun en los municipios más pequeños. Las relaciones se desarrollan desde lo global a lo subnacional. Ello se realiza por el Estado español y también por parte de sus comunidades autónomas.

Una primera constatación importante es la privación de una estrategia sudamericana o latinoamericana, y estimo que en casi la totalidad de los países existe una ausencia de estrategia hacia España. No hay una visión nacional y mucho menos una mirada compartida en la región hacia el Reino de España. Se constata una carencia y una forma de entender las relaciones; falta una mirada de carácter estratégico de estas relaciones en el contexto, principalmente de los vínculos con la Unión Europea. Algunos colegas españoles señalan lo mismo para España, ya que esta tiene un plan para África, pero no tiene un plan para Latinoamérica. Esta es una de las observaciones críticas que se suele hacer en la península ibérica (Gratius, 2010).

Se requiere avanzar en la construcción de esta estrategia y esta reunión que, apoyada por el gobierno español y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), apunta de manera privilegiada en ese sentido. Se puede aportar al diseño de un plan estratégico de acción, ya que al no contar con este, no tendremos una asociación efectiva. Para poder abordar el tema principal desde esta perspectiva, he organizado el análisis en seis puntos.

Un aspecto principal es cómo se mira el mundo desde España y desde América Latina. ¿Cómo interpretamos la realidad que percibimos, cuáles son los valores con los que se interpreta esa realidad y cómo, a partir de esa percepción y mirada, construimos intereses compartidos? ¿Qué es lo que queremos cambiar y qué instrumentos tenemos para cambiar esa realidad? ¿Cuáles son las acciones que queremos desarrollar? ¿Cuáles son los actores que participan en ello y cuál es la visión que tiene la opinión pública? Y finalmente, quisiera referirme a algunas ideas específicas que pudieran ser desarrolladas.

El mundo visto desde América Latina

Sobre cómo miramos el mundo, es necesario constatar que ambas partes poseen visiones de la globalización donde hay aspectos similares y diversos. Como ha señalado el ministro Moratinos en distintas intervenciones, América Latina está un poco alejada en el nuevo concepto de 'occidente'. Muchas veces los latinoamericanos no nos sentimos parte de occidente o nos sentimos discriminados por este. Somos parte de la realidad de occidente, incluso podemos ser el 'tercer mundo de occidente'. Mas, por ello, deberíamos trabajar de una manera mucho más acuciosa sobre qué significa este concepto. Existen aspectos que nos unen y nos vinculan, en particular el peso que tiene la democracia en el marco occidental y la forma de visualizar el mundo, y en especial, el rol del multilateralismo.

El vínculo con la 'madre patria'

Un segundo aspecto, luego de la globalización y cómo nos miramos, es la realidad de la identificación y de la identidad compartida entre España y América Latina. Esta identidad va más allá de nuestra lengua común, también inciden el peso y el influjo que tienen en ambas regiones la Iglesia y los valores cristianos como una cuestión esencial y compartida en las sociedades. La ruptura de la relación colonial no generó divisiones insuperables. En la actualidad existe un sentimiento de acercamiento y una afinidad que se siente cuando se mira desde acá a la madre patria, o desde allá, la relación privilegiada con América Latina y el Caribe. Es necesario darle mayor peso al primero de estos aspectos, porque el español es la tercera lengua en el mundo. Debe afincarse y desarrollarse, y debe transformarse en un instrumento para lograr cambios en el mundo y el rol de América Latina en él.

La cooperación para el desarrollo ocupa un lugar privilegiado en cómo miramos el mundo. España es el mayor donante en nuestra región y busca cumplir con la meta que se ha propuesto: alcanzar el 0,7% del PIB destinado a cooperación (FIIAPP, 2008). América Latina es un receptor privilegiado de esa ayuda española. El peso de la cultura es esencial, pues es la vía que nos permitirá conocernos mejor para alcanzar la paz y de allí la importancia del diálogo entre civilizaciones. Esto parece una idea lejana en América Latina porque tenemos una civilización común en la cual se han incorporado otras. La mirada precolombina, la de los pueblos originarios y de los componentes de origen afro-americano se han 'asimilado' en el marco de una relación originaria fundada en la herencia cultural de España. Y, además, dos elementos que se afincan desde esta misma dimensión cultural: uno de componentes económicos y otro referido al tema de la migración (Del Arrenal, 2009).

La migración no sólo cambia a Latinoamérica, sino también al país receptor. Sin embargo, nos cambia más a nosotros, por los que se van y por las remesas que llegan, que son parte esencial de nuestras economías; en muchos países, una parte sustancial del PIB son las remesas, y con ellas viene la posibilidad de tener estabilidad económica. La migración también transforma los lugares de recepción, al llevar el aporte cultural y la

energía que contribuye con la economía del país de destino, ya sea en España o en otros lugares adonde se dirigen los migrantes.

Valores compartidos

¿Cómo interpretamos esta realidad? El prisma con el que la miramos son los valores compartidos, afincados en ambos lados. La paz, la democracia, el Estado de Derecho, el valor de los Derechos Humanos, la igualación de derechos económicos, sociales, culturales y jurídicos, la solución pacífica de controversias, la pluralidad, la solidaridad y el multilateralismo son algunos de ellos. Estos valores permiten mirar de determinada forma la construcción del nuevo occidente, las perspectivas identitarias y de otros. Por tanto, desde estos valores, nos preguntamos qué queremos cambiar, qué aspectos deseamos mantener. ¿Qué continuidades y qué variaciones? A partir de esto debemos ser capaces de construir intereses compartidos, los mismos que se expresarían de manera muy concreta en, al menos, cuatro áreas:

- El desarrollo y fortalecimiento de la democracia en la región y en el mundo.
- El multilateralismo como forma de entendimiento a nivel global.
- La cooperación como un elemento esencial para poder generar las condiciones para el desarrollo en los países; en especial aquellos en desarrollo, para alcanzar un diálogo multilateral efectivo que logre afianzar su propia democracia.
- La cohesión social como cemento básico que posibilita la democracia en las diferentes naciones. Los sistemas políticos democráticos afianzan la perspectiva de diálogo global que la cooperación fomenta de una manera importante y ello es lo que permite la estabilidad en nuestros países y en la región.

De igual forma en que nos preguntamos cómo entender esta realidad, debemos interrogarnos sobre dónde y cómo se coordinan los actores. Claramente, los ministerios de relaciones exteriores no tienen la primacía,

pero deberían tener un rol mucho más importante en la coordinación, en el acopio de información, para poder actuar de mejor manera en estos procesos y estas vinculaciones. ¿Cuándo y cómo se definen las áreas que se quieren cambiar en nuestros países? Las prioridades son la pobreza y la inequidad, así como, en muchos casos, la débil institucionalidad democrática que posibilita la emergencia de la violencia. Las prácticas políticas que surgen de los desafíos no resueltos tienen graves consecuencias sobre la gobernabilidad y generan inestabilidad, todo lo que se manifestará en la polarización y ausencia de convivencia democrática, en un contexto de cada vez más fragmentación (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

Instrumentos de cambio

El cuarto aspecto sobre el que debemos preguntarnos es cómo cambiar lo que deseamos transformar. Esto se refiere a los instrumentos. En primer término, ¿cuál es el rol del Estado que se percibe desde los distintos países latinoamericanos, desde las distintas instituciones de América Latina, y cómo se concibe el rol del Estado y se visibiliza en España?

En ambas partes hay cambios en la visión que se tiene del Estado. Esta tiene que ver con las coaliciones políticas que desarrollan acciones y promueven visiones y referencias en ambas partes. Cabe destacar que el rol del Estado, aun en las versiones más neoliberales –si pudiéramos llamarlas así–, en España es relacionado con una acción mucho más significativa de la que se percibe, en general, en nuestros países.

En la actualidad, España ocupa un concepto que probablemente es lejano en América Latina, pero es común para especialistas en Relaciones Internacionales: el concepto del poder blando. Se discute el tema del poder inteligente como forma de generar capacidades para enfrentar su relación con Europa, con las instituciones globales y con América Latina como socios privilegiados. A pesar de que este es un concepto poco utilizado y desarrollado en América Latina, la región tiene una capacidad de poder blando importante, ya que posee una incidencia a través de las migraciones, y también por el peso intelectual de nuestra región en el contexto cultural hispano y por el número de hablantes de español.

Los instrumentos para este cambio tienen relación con las áreas de interés y de acción más efectiva. A lo largo de los años, en España se han desarrollado capacidades e instrumentos específicos: a nivel subnacional, a nivel de gobierno local, y a nivel de municipalidades. El tema municipal como instrumento para el cambio democrático ocupa un lugar privilegiado en la AECID para generar políticas que conlleven la cohesión social y desarrollen y fortalezcan prácticas de buen gobierno a nivel local.

También, España ha tenido un rol importante en el impulso de la integración regional mirada hacia el conjunto de América Latina a través de diferentes instrumentos de cooperación. Desde una perspectiva más general, y mirada la relación con la Unión Europea, todavía es necesario encontrar más sustancia para muchos de los instrumentos que están presentes (De Laiglesia, 2010; Gratius, 2010). ¿Cuáles son las acciones que podemos desarrollar? Pienso que necesitamos afinar en ambos lados más políticas de Estado y más políticas societales. Es decir, políticas que sean capaces de abarcar al conjunto de la sociedad. Una mayor concertación cultural directa a la que queremos hacer en cada parte. Hay experiencias positivas de triangulación, de intercambio y de interconexión de experiencias. Por ejemplo, acciones desarrolladas con relación a México y Centroamérica, y España (Caldentey y Romero, 2010), o los países del Cono Sur con Bolivia o Paraguay, con el apoyo español. En términos de las acciones, es necesario mirar desde los intereses inmediatos hacia nociones globales. Asimismo, y en forma paralela, visualizar los retos transnacionales compartidos. Esto permitirá desarrollar de mejor manera los intereses comunes, y distinguir los riesgos compartidos y las formas de enfrentarlos (Altmann y Rojas Aravena, 2008).

Opinión pública española y latinoamericana

La relación conlleva un fuerte peso de los diferentes actores, quizás cuenta con una demasía de intergubernamentalidad. Deberían estatizarse más las relaciones, incorporar de mejor manera a los parlamentos, a las instituciones de la justicia. También, ir más allá e incorporar a la sociedad civil. En esto, la cooperación juega un rol fundamental. Esta, en el marco

de las Cumbres Iberoamericanas, es central en diferentes ámbitos como, por ejemplo, Ibermedia, cooperación educativa, ciencia y tecnología (Del Arenal, 2005).

Las visiones de la opinión pública adquieren cada vez más primacía. Los informes sobre América Latina y España, a partir de la encuesta de opinión pública que regularmente hace la Fundación Carolina, muestran cambios importantes. Consultados los españoles sobre el interés con que miran las noticias sobre la Unión Europea, los Estados Unidos, Latinoamérica, Norteamérica, el Norte de África, Rusia, China y otros, señalan que, en el año 2009, la UE ocupó el primer lugar de interés con un 60%, seguida de Estados Unidos con un 54%, y América Latina ocupó un tercer lugar con el 46%. Si se mira esto desde un período más largo, desde el año 2005, que es cuando se empezaron a hacer estas entrevistas, y si se compara con la del año 2009, América Latina cayó del 54% al 46%. Es decir, el interés de la sociedad española respecto a América Latina bajó en ocho puntos porcentuales (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Mirando sobre cuáles son los objetivos y cuál debería ser el objetivo más importante para España, la UE tiende a concentrar cada vez más el foco de atención: un 70% de los consultados señala que la UE debería ocupar el primer lugar de interés y atención de España. En segundo lugar se encuentra Estados Unidos, con el 42%; seguido de las relaciones con América Latina, con un 24%. También en este ámbito América Latina, desde el año 2005 al 2009, muestra un retroceso. Hace cuatro años representaba el 33% y en 2009 un 24%, lo que expresa una caída de nueve puntos porcentuales (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Si bien América Latina ocupa el tercer lugar, con el 24%, esto cada vez la acerca más a los países en vías de desarrollo, que tienen un 20%. La evolución de la imagen de América Latina ha decaído. La buena percepción que podría tener la región en España ha ido perdiendo peso. En el año 2004 la opinión favorable fue del 66%, mientras que en 2009 bajó al 45%. Estos son aspectos preocupantes que deben abordarse en el diálogo político entre España y América Latina (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Con relación a los vínculos con América Latina y cuáles son los aspectos que tienen mayor primacía, se muestra que los económicos y culturales ocupan el primer lugar y, en general, el 51% de los entrevistados seña-

la que este es el tema privilegiado. El segundo lugar lo ocupan los aspectos deportivos, mientras que los aspectos políticos se encuentran en un lugar inferior. Los temas científicos y técnicos están muy abajo: alcanzan apenas un 20%. Con respecto a los objetivos que España debería promover con América Latina, se señala que, en primer lugar, se debe luchar contra la pobreza y la desigualdad; lo segundo sería apoyar la inversión española (con un 44%); y en tercer término, la necesidad de regularizar las migraciones (con un 42%) (Fundación Carolina/CIS, 2009).

Cuando se mira esto desde la perspectiva latinoamericana, como en la encuesta que realiza el CIDE de México sobre “Las Américas y el mundo”, al menos en el caso de cuatro países, las opiniones son favorables. Colombia es el país que tiene la opinión más favorable sobre España, que la ubica en segundo lugar, con el 68%; luego de Estados Unidos, con un 70%. También según las opiniones de México, España ocupa el segundo lugar, con el 66%, donde Canadá ocupa el primer lugar, con el 71%. En Chile se encuentra en el cuarto lugar, después de China, Canadá y Australia, compartiendo puesto con Alemania. Y, en el caso de Perú, tiene una posición un poco más baja, al ocupar, apenas, el décimo lugar; los primeros puestos los ocupan Japón, China y Brasil. En la mirada de la opinión pública, que refleja de alguna manera la visión de los medios de comunicación, el impacto de las migraciones y de las políticas harán necesario que se consideren y se tomen acciones efectivas (González González et al., 2009).

Diálogo estratégico bilateral y cooperación multilateral

Cualquier plan de acción que pensemos deberá considerar esta perspectiva multinivel de la relación entre España y América Latina. Es imposible que España pueda tener una relación, una visión y una posición estratégicas que determinen acciones con todos y cada uno de los países de América Latina y el Caribe. Reconocer esta realidad contribuirá a una menor retórica de ambas partes. Por lo tanto, es necesario visualizar que, en algunos casos, la prioridad estará en lo bilateral. No obstante, el centro de los cursos de acción debería estar enfocado en lo subregional. Es decir, las acciones deberían, y podrían, desarrollarse y expandirse con UNASUR,

con SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), AEC (Asociación de Estados del Caribe), o CARICOM (Caribbean Community and Common Market), así como con otras entidades regionales. Esto posibilitará un diálogo estratégico, y el desarrollo de una visión más amplia, incluida la que se quiere constituir como la nueva entidad Latinoamericana y Caribeña. Esta proyección puede servir de plataforma común en el diálogo con Europa.

Es necesario consolidar el esfuerzo bilateral en el contexto subnacional, porque es en el gobierno municipal donde las autoridades de las comunidades autónomas españolas tienen un rol fundamental y desarrollan un trabajo importante. Esto permite pensar en los temas de la cohesión social y, desde allí, en otros importantes, como la migración. La primera permite pasar al segundo nivel, donde la bilateralidad se mantendrá por los vínculos de apoyo al fortalecimiento institucional. Esto significa soporte a la democracia, al buen gobierno y al Estado de Derecho. Al reforzar esta perspectiva institucional a nivel sub-regional se contribuye en un aspecto fundamental: la convivencia democrática.

En la actualidad, el Estado de Derecho, la democracia y el buen gobierno no se logran sobre la base de las acciones de un solo Estado. Ningún gobierno logrará el éxito por sí solo, aunque la acción de cada Estado es central para ello. Sólo la cooperación en el contexto de un multilateralismo efectivo permitirá resultados satisfactorios. Será necesario mirar los retos transnacionales que marcaran la relación estratégica que se requiere emprender. Los desafíos transnacionales incluyen el cambio climático, el crimen organizado, la seguridad global, la crisis financiera, pandemias, desastres y muchos otros. Es preciso mirar la acción mancomunada que será necesaria y posible emprender sobre la base de la cooperación de los Estados (Altmann y Rojas Aravena, 2009).

Lo regional es un foco importante, ya que sí es posible concretar una coordinación estratégica de carácter efectivo. Para este último instrumento, el debate de las miradas regionales, hemisféricas y globales, así como las Cumbres Presidenciales tienen un rol muy importante.

Las Cumbres Iberoamericanas se han institucionalizado desde el año 2005, y cumplen un papel central en la perspectiva de afianzar un multilateralismo efectivo y cooperativo que busca ocupar un lugar cada vez más

importante en el diseño de la arquitectura global. Por lo tanto, para poder alcanzar un plan de acción efectivo se requiere de liderazgo. En la capacidad de un proyecto asociativo y en la efectivización de la democracia –donde tanto España como América Latina fallaron con Honduras–, el liderazgo es decisivo y fundamental. En el caso del país centroamericano, no fuimos capaces de tener una mirada compartida suficientemente coherente y fuerte para retrotraer el golpe de Estado en su momento, y hoy se tiene un presidente elegido bajo formas que corresponden a un proceso democrático, pero que refleja una transición muy compleja en el contexto de esta región, hecho que tiene repercusiones para todo el conjunto de países de la Centroamérica.

España es un donante ejemplar. Miradas compartidas permitirían buscar nuevas ideas sobre multilateralismo cooperativo y afianzarlo, ya que la cooperación subnacional permite avanzar en la cohesión social y la convivencia democrática. De allí que la relación entre universidad, centros de pensamientos e instituciones como FLACSO, y entidades españolas debe ser reforzada. Los espacios de encuentro son débiles, existen vínculos limitados que no nos permiten intercambiar ideas de forma efectiva ni generar recomendaciones de política. Es necesario reforzar la unión y el diálogo entre las comunidades españolas y los municipios de distintas partes de nuestra región. Afianzar la vinculación y desarrollar espacios, arenas y foros posibilita aumentar la capacidad para mirar nuestro peso en el mundo, sobre la base de una proyección estratégica que pueda efectivizar una asociación para el provecho de ambas regiones. Si logramos esto, se ampliarán las oportunidades de acción concertadas y de reforzamiento de los vínculos con los principales actores internacionales. El resultado será una reafirmación de los valores de la paz, la democracia, los Derechos Humanos, la pluralidad, la igualdad y la resolución pacífica de las controversias, en un mundo cada vez más multilateral.

Bibliografía

- Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (Eds.) (2008). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina.
- (2009). *Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo. San José: FLACSO-Secretaría General.
- Caldentey del Pozo, Pedro y José Juan Romero (Eds.) (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- De Laiglesia, Juan Pablo (2010). “Relaciones de la UE y América Latina”. *La Nación*, febrero 11: 25.
- Del Arenal, Celestino (Coord.) (2005). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid: Fundación Carolina.
- (2009). *España y América Latina. 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Real Instituto El Cano.
- FIIAPP (2008). *Documentos de gobernanza y globalización. España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática*. España: CYAN.
- Fundación Carolina / CIS (2009). “Barómetro 2009. Fundación Carolina”. En *América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*. Documento de trabajo. Madrid.
- González González, Guadalupe et al. (2009). *Las Américas y el mundo. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú 2008*. México DF: CIDE.
- Gratius, Susanne (2010). “¿Por qué España no tiene política hacia América Latina?”. *Policy Brief* N° 24: 1-5.

Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo: identidades, valores e intereses

José Antonio Sanahuja

La política de cooperación con Iberoamérica: visión de conjunto. Valores, identidades e intereses en la cooperación española

Aunque el conjunto de los donantes de ayuda asumen metas comunes, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), siguen existiendo marcadas diferencias en sus respectivas prioridades geográficas y sectoriales. Estas responden, a su vez, a los intereses, los valores y la identidad que caracterizan a cada donante como actor internacional.

La cooperación española no es una excepción y, si bien los ODM son su objetivo declarado, la preferencia latinoamericana de esa cooperación ha sido y es su principal rasgo diferenciador. A la hora de explicarla, un ex alto cargo de la cooperación española reconoció el papel de tres elementos:

América Latina es, y siempre ha sido, un destino preferente de la cooperación española [...] Aparte de los lazos históricos y culturales tan evidentes que nos unen a esta región, dicha cooperación pretendió, desde su origen, compartir la experiencia de la transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron períodos de dictadura [...] Un segundo factor fue el interés por contribuir a resolver la crisis centroamericana [...] el tercer motivo tenía que ver con las enormes oportunidades que parecía ofrecer América Latina para el proceso de internacionalización de la economía española (Díaz-Rato, 2007: 349).

Según indica esta autora, la centralidad de la paz, de la democracia y de lo social, como señas de identidad, han sido elementos constantes en esa cooperación. Pero, también aparecen intereses nuevos como las inversiones y la inmigración, definidas como “interdependencias” que se han ido abriendo paso en la justificación y objetivos de la cooperación española con esa región.

Estos hechos plantean un problema que presenta, al menos, dos vertientes. Por una parte, determinar cuáles son las motivaciones, objetivos, actores y procesos que explican la cooperación española, ya que afectan su viabilidad, legitimidad y eficacia en tanto política pública. Pero, también hay una importante vertiente teórica y analítica, que relaciona esta cuestión con debates teóricos más amplios sobre las relaciones internacionales: ¿Responde la cooperación española con Iberoamérica a intereses nacionales definidos en exclusiva por el donante? ¿Es el resultado de un cálculo utilitarista y una preferencia racional? ¿Es la expresión o plasmación de opciones normativas y valores éticos, o de preferencias derivadas del sentido de pertenencia a una comunidad cultural y/o lingüística, como factores ideacionales que constituyen la identidad de España como actor internacional? O bien, ¿es la cooperación española un instrumento para la homogeneización de un espacio económico y político global, subordinado a las necesidades del capital transnacional en un orden neoliberal hegemónico, o un instrumento para la actuación de coaliciones y fuerzas sociales que pugnan a favor de proyectos contrahegemónicos de orden mundial? En este capítulo se adopta una aproximación eminentemente social-constructivista, que trata de asumir que la política española de cooperación se basa en una particular combinación de intereses, valores e identidades, considerados todos ellos como construcciones sociales en constante reelaboración a través de procesos sociales y políticos en los que intervienen actores y fuerzas sociales domésticos, pero, con crecientes conexiones transnacionales.

Por ello, no se puede obviar en el análisis de qué forma estos procesos influyen en la toma de decisiones en política exterior. Ello remite a modelos de análisis que tienen presente las lógicas burocráticas y el juego político interno que construyen el denominado “interés nacional”, que, a su vez, incorporan variables ideacionales o cognitivas que afectan a la toma

de decisiones –ideología, identidades, percepciones y cultura corporativa de los actores políticos y sociales y las burocracias gubernamentales–. Estos modelos también permitirían aprehender los procesos de difusión e “internalización” de consensos y normas internacionales¹.

Ello posibilitaría explicar, por ejemplo, el importante papel que han tenido en la conformación de la cooperación española la homologación con las normas emanadas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, o de Naciones Unidas; y actores como el movimiento 0,7%, o las ONG, o los actores descentralizados –ayuntamientos o comunidades autónomas–, o la proverbial pugna entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Economía que, en parte, se explica por la soterrada rivalidad corporativa entre el cuerpo diplomático y el cuerpo de técnicos comerciales y economistas del Estado, sin la cual no se puede entender la arraigada “bicefalía” de la cooperación española y la tradicional tensión que ha existido entre lógicas e intereses comerciales y de política exterior, ni los problemas de coherencia de políticas que tradicionalmente han dañado su efectividad.

La cooperación española: continuidad y cambio

Los intereses, valores e identidades que explican la política española de cooperación no han permanecido invariables en las ya tres décadas de historia de la misma en Iberoamérica. Las identidades parten de los fuertes vínculos históricos, sociales y culturales en los que se fundamentan el espacio y la comunidad iberoamericanos (Brysk et al., 2002), pero se han reelaborado a partir de valores democráticos. La política de cooperación y el conjunto de la política exterior contribuyeron a la (re)construcción de la identidad de la España democrática como actor internacional. La autopercepción y la nueva identidad internacional de la España democrática requerían una lectura democrática de los factores históricos y culturales comunes.

1 Un examen más detallado de estos modelos de análisis de política exterior en el caso español se encuentra en Sanahuja (2009).

Ello suponía abandonar la fórmula paternalista de la ‘hispanidad’ del franquismo, e incorporar a la política exterior los valores de libertad, democracia y justicia social de la nueva Constitución Española (Del Arenal, 1994; Roy y Galinsoga, 1997). Funcional a ello fue el apoyo a la democratización en América Latina, basado en el carácter pretendidamente ‘modélico’ de la transición española –hoy en cuestión–, que legitimó la implicación española en ámbitos ‘sensibles’ como la gobernabilidad y la reforma política (Noya, 2009); o el involucramiento de la política de la Comunidad Europea en los procesos de paz de América Central, que también ‘europeizó’ a España, constituyéndola como interlocutor de y hacia la región en las relaciones exteriores de la Unión (Noya, 2009).

Estos procesos de construcción de identidad afectarían tanto a los actores gubernamentales como a las ONG, en especial a una nueva ‘generación’ de ONG laicas y progresistas que aparecieron en los años ochenta, cuya razón de ser, legitimidad y, en ocasiones, influencia social y política dependerían de esos discursos normativos, más que de su eficacia y pericia técnica.

Lo anterior no supone que no hayan existido otros intereses ‘duros’ de política exterior. Las primeras iniciativas de cooperación con Centroamérica de los ochenta respondían tanto a razones de solidaridad como de seguridad, ya que la posible escalada de ese conflicto tendría implicaciones para una Europa entonces sumida en la ‘segunda guerra fría’. También, desde la perspectiva de los intereses político-diplomáticos, la relación con Latinoamérica sería un factor ‘potenciador’ de España en la UE, de la misma forma que la pertenencia a la Unión amplificaría la influencia española en Latinoamérica (Barbé y Mestres, 2007). Respecto a los intereses económicos, desde finales de los años setenta se utilizaron los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento para la internacionalización de la empresa española, en especial en los países de mayor renta, como Argentina, Brasil, México o Venezuela.

Los cambios en las relaciones económicas entre España y América Latina desde los años noventa y, en particular, el rápido aumento de las inversiones de las nuevas transnacionales españolas han redireccionado esos intereses a cuestiones como la seguridad jurídica y la protección de inversiones. Por añadidura, la actividad de dichas empresas en América Latina

ha llegado a tener un papel clave –y en algunos casos determinante– en su cuenta de resultados y su cotización bursátil. Ello ha generado mayores interdependencias entre el ciclo económico de España y Latinoamérica, y ha hecho más relevante para España el riesgo de crisis financieras en la región. En consecuencia; pierden importancia instrumentos ‘clásicos’ de la cooperación española como el FAD, ganan relevancia otros, como la conversión de deuda por inversiones, y aumenta el peso de las políticas para reformar y fortalecer el marco regulatorio de los países de destino de esas inversiones, y afrontar problemas ‘sistémicos’ como la estabilidad financiera global, dada la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Ello supone una política multilateral más activa hacia los organismos financieros internacionales.

El aumento de las inversiones afecta la identidad de España como actor internacional, al plantear difíciles dilemas entre los intereses económicos y los valores que se proyectan mediante las políticas de cooperación. El comportamiento de las empresas españolas es el factor que más daña la imagen de España en América Latina, y esa imagen negativa puede haber ‘contaminado’ la cooperación española, al poner en cuestión su pretendido carácter ‘desinteresado’. Este efecto no se da en sentido inverso, y la cooperación no muestra servir, si es que ese fuera su propósito, para ‘blanquear’ esa imagen. La cooperación española es menos ‘visible’ en América Latina que las empresas multinacionales, y no parece tener efectos positivos sobre la imagen de España (Noya, 2009). En un claro ‘efecto espejo’, ese deterioro de la imagen de España en la región también daña la autopercepción y la identidad del país como ‘actor normativo’ de las relaciones internacionales, dado que para la población española la cooperación tiene mayor visibilidad.

Quizás fue el segundo gobierno del Partido Popular (2000-2004) el que dio mayor peso a esos intereses económicos, al tiempo que reelaboró el discurso doctrinal y el trasfondo de valores de la política exterior asumido hasta entonces. En ese período se intentó convertir la ayuda española en un instrumento de intereses comerciales, políticos, estratégicos y de promoción cultural española, en desmedro de sus objetivos declarados, con un marco doctrinal más ideologizado. Se definió un “modelo castizo” de ayuda al desarrollo (Alonso, 2001: 21) que distanció la cooperación

española de los consensos sobre desarrollo de Naciones Unidas, la UE o el CAD. Se dio más énfasis a la promoción de políticas neoliberales, hasta el punto de cuestionar la existencia de una política pública de ayuda como la definida por la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998. Se adoptó una política de promoción de la ‘cultura española’ en el exterior, que se limitaba a la lengua castellana, negando la realidad plural del Estado; y, desde 2002, la cooperación española fue arrastrada por el alineamiento incondicional con Estados Unidos (Del Arenal, 2004; Sanahuja, 2006a), y un proceso de securitización que la llevó a Irak y Afganistán y la subordinó a la “guerra global contra el terrorismo” (Vera, 2004; Sanahuja, 2005; 2006b).

En contraste, el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) pretendió hacer de la cooperación un eje de una política exterior “ética” caracterizada por la recuperación de valores como la solidaridad internacional, por un “nuevo realismo” de corte cosmopolita que redefinió los intereses nacionales como intereses comunes, con particular referencia a la pobreza y la desigualdad, y por la promoción de un “multilateralismo eficaz” que permitiría mejorar la gobernanza del sistema internacional y asegurar la provisión de bienes públicos globales o regionales (Del Arenal, 2005; Barbé, 2006; Sanahuja, 2006b; 2008).

En consonancia con todo ello, se dio inicio a un ciclo de reforma y modernización de la política de cooperación al desarrollo. Elementos distintivos de ese ciclo serían la asunción expresa de los ODM como el objetivo primordial, el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), hasta alcanzar el 0,5% del PIB en 2008, al término de la legislatura, y una mayor calidad de la misma, mediante mejoras en la planificación, la asignación geográfica y sectorial, y la gestión. Se abordarían dos cuestiones clave: la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y la de los desprestigiados créditos FAD. El nuevo Ejecutivo pretendía, según una expresión originada en su programa electoral, “pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo” basada en el principio de coherencia de políticas. Conforme a este principio, el conjunto de la acción exterior del Estado debería incorporar los ODM y la lucha contra la pobreza como elemento transversal a sus actuaciones en materia político-diplomática, de seguridad y defensa, y en las relacio-

nes económicas, especialmente en cuanto a deuda externa, inversiones y comercio².

Al inicio de la legislatura, el símbolo más poderoso de esta nueva política fue la decisión de sumar España a la “Alianza contra el hambre y la pobreza”, lanzada en enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de Naciones Unidas. En palabras del propio presidente José Luis Rodríguez Zapatero, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores” (Díez, 2004; Relea, 2004). El presidente obtuvo esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo gobierno en su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

Las reformas iniciadas por el Gobierno socialista en 2004 se deben a cambios en las relaciones inter-burocráticas y en las coaliciones políticas en el Parlamento. No menos importantes han sido los vínculos y apoyos del Gobierno con las ONG y los movimientos sociales comprometidos con esta política, dada la importancia de las movilizaciones sociales que precedieron y han acompañado la acción del Gobierno en este campo. Todo ello ha fortalecido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y su orientación “desarrollista” frente a otros ministerios, como el de Economía y Hacienda, y Comercio e Industria, que tradicionalmente habían orientado los recursos hacia intereses comerciales y de inversión.

Ese ciclo de reformas, aunque distaba de haberse concluido al término de la legislatura, significó importantes cambios en la cooperación española, y una redefinición de sus prioridades con Iberoamérica. El saldo de esas reformas en términos de calidad y eficacia de la ayuda es, en conjunto, positivo. Así lo indicó el CAD en su evaluación realizada al final de ese período (Comité de Ayuda al Desarrollo, 2007). Sin embargo, los cambios introducidos y el particular modelo de política que se ha gestado en ese período son también el resultado, como ocurrió en otras etapas, de la

2 Según el Artículo 4 de la Ley 23/1998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”. Ese principio también está recogido, en términos muy similares, en el Tratado de la Unión Europea.

particular redefinición de los valores, identidades e intereses que ha caracterizado a esa fase de Gobierno. Como se detalla a continuación, en esa compleja relación han surgido importantes dilemas de discurso y política, en varios ejes: la preferencia latinoamericana y los ODM; los intereses económicos referidos a la inversión y el comercio, en contraposición a la lucha contra la pobreza y el desarrollo; y la nueva agenda de control y regulación de las migraciones.

La preferencia latinoamericana vs. los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Basada en los consensos internacionales de desarrollo, a partir de 2004 la política española de cooperación asumió los ODM como su objetivo supremo. Ello debería suponer una mayor canalización de la ayuda a África subsahariana o a los países más pobres de Asia. Aunque África ha captado más recursos, la cooperación española siguió orientándose preferentemente hacia América Latina, si bien el Gobierno tuvo que redefinir ese enfoque tanto en términos de las asignaciones presupuestarias como de la racionalidad de la ayuda a una región integrada mayoritariamente por países de renta media, que ni son los más pobres, ni en ellos se encuentra la población más necesitada.

Este difícil dilema se ha tratado de resolver a través de distintas vías: un fuerte aumento de la ayuda en el período 2005-2008, que ha permitido mayores asignaciones presupuestarias a África y otras regiones en términos relativos, sin reducir la ayuda a Latinoamérica en términos absolutos; una mayor concentración geográfica y sectorial de la ayuda en América Latina hacia los países de renta baja y renta media-baja, y hacia sectores sociales prioritarios; la adopción de la denominada “estrategia ODM plus” en la cooperación con Iberoamérica; y la elaboración de una estrategia de cooperación con países de renta media, de la que España se convirtió en un promotor activo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2007).

La preferencia latinoamericana: apoyo social, opción política y respaldo financiero

La preferencia latinoamericana, como expresión de identidad y de valores, es probablemente el principal rasgo diferenciador de la cooperación española. Esta opción ha tenido, y tiene, un claro respaldo social, si bien parece debilitarse. Según distintas encuestas (Fundación Carolina, 2008), para la sociedad española, América Latina se ha situado como la segunda y tercera opción más importante en la política exterior española entre 2005 y 2008, después de la UE y Estados Unidos. La población española también considera que la pobreza y la desigualdad son el principal problema mundial, por delante del terrorismo o el cambio climático, y respalda mayoritariamente la ayuda al desarrollo. Este apoyo se ha mantenido por encima del 75%. Es igualmente significativo que la sociedad española considere que el principal objetivo de la política española hacia América Latina deba ser luchar contra la pobreza y la desigualdad —así lo consideraba en 2008 el 67% de la población—, por delante de la regularización de los flujos migratorios o el apoyo a las multinacionales españolas en América Latina —45% y 40%, respectivamente.

No obstante, la mayor parte de la población empieza a considerar que África subsahariana debiera ser la región preferente, aunque es consciente de que América Latina es el principal destino de la ayuda española. En otras palabras, es una identidad basada en la semejanza y la solidaridad lo que vincula la población española con América Latina; una combinación de identidad e interés, con Europa y Estados Unidos; y únicamente la solidaridad lo que la acercaría a África subsahariana.

La preferencia latinoamericana también ha estado firmemente asentada en los consensos políticos, el marco legal y la planificación de la cooperación española, incluyendo la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998 y el Plan Director 2001-2004, que asignó a Iberoamérica el 44% de la AOD bilateral (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2001). El Plan Director 2005-2008 comprometió “al menos” el 40%, alegando que esa prioridad reflejaba “el sentir de la sociedad española” (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005: 74). Otro indicador significativo es la

actividad de las ONG, para las que América Latina es un destino más importante de su ayuda que para el gobierno central. Más allá de los compromisos programáticos, esa priorización se ha visto ratificada por la evolución de las cifras de AOD a América Latina tanto en términos absolutos como relativos, y en relación a un escenario de importante incremento de la ayuda española total, que se inició a partir de 2005, por cumplimiento de compromisos de gobierno y de acuerdos adoptados en el seno de la UE.

Uno de los hechos más notables del período 2005-2008 es el fuerte aumento de la AOD española. Entre 2000 y 2004 (segundo período de gobierno popular de José María Aznar), la ayuda pasó de 1 319 a 1 985 millones de euros –un aumento del 51% en términos absolutos–, y del 0,22% al 0,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Entre 2005 y 2008 (primer mandato del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero) aumentó hasta alcanzar un total 4 768 millones de euros y el 0,45% de la RNB (ver Gráfico N.º1 en Anexo estadístico).

Respecto a América Latina, entre 2001 y 2004 fue el destino, como se mencionó, de en torno al 44% de la AOD bilateral. En el período 2005-2008 la participación de la región en la AOD bilateral se situó en torno al 35% –por debajo de lo previsto en el Plan Director–, a causa del aumento de la ayuda a los países del Mediterráneo y a África subsahariana. Sin embargo, el fuerte aumento de la AOD total significó que, a pesar de ese descenso relativo, los fondos para la región aumentaron de 794 a 1 774 millones de euros.

En relación a otros donantes del CAD, esos porcentajes explican la ‘singularidad’ latinoamericana de la cooperación española. Conforme a las cifras publicadas por este organismo (ver Tabla N.º 6 en Anexo estadístico), la proporción de la AOD que España dedica a América Latina es mucho mayor que la de cualquier otro donante. Y, con el aumento de la ayuda hasta 2008, España alcanzó, por primera vez, la posición de donante más importante para la región en términos absolutos.

Ahora bien, esta preferencia latinoamericana se está debilitando. Significativamente, el Plan Director 2009-2012 omite los clásicos argumentos de identidad histórica o cultural. A la hora de establecer prioridades geográficas, opta por una racionalidad ‘desarrollista’ basada en niveles

de renta y otras variables relacionadas con la eficacia de la ayuda (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, 2009). Aunque existe una marcada continuidad en la selección de países prioritarios en América Latina –Chile es el único que se ha omitido, a causa de su mayor nivel de renta–, aumenta la presencia de países de África subsahariana que son el origen de flujos migratorios, y a lo largo de la legislatura 2008-2012, esa región ganará peso como destino de la AOD española, hasta situarse a la par de América Latina. En un contexto de crisis en que la AOD se va a reducir, ello significará menos fondos para América Latina, tanto en términos absolutos como relativos.

Planificación del desarrollo vs. intereses políticos, migratorios y de seguridad: prioridades geográficas y la asignación de la ayuda

En el intento de conciliar la preferencia latinoamericana y los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza, se ha optado por los países de renta baja y de renta media-baja de América Latina como destinos prioritarios de la cooperación española. De los 23 países y territorios escogidos entre 2001 y 2008, diez eran latinoamericanos (ver Tabla N.º 1 en Anexo estadístico). Ha existido, además, una notable continuidad en la selección de los países preferentes, que ha incluido a los de menor renta de Centroamérica y la subregión andina, junto con Paraguay. A ellos se suma Haití, desde 2004.

El esfuerzo de planificación sin precedentes que ha caracterizado el período 2005-2008 no se limita al Plan Director. Tras su aprobación se ha ido definiendo un completo sistema de planificación, que abarca Documentos de Estrategia-País (DEP) para los 23 países prioritarios, junto con Documentos de Estrategia Sectorial (DES), una estrategia de cooperación multilateral, y Planes de Actuación Especial (PAE) para los alrededor de treinta países “preferentes” y “de atención especial” del Plan Director.

Este sistema clarifica los criterios para la asignación geográfica y sectorial de la ayuda, pero esta se ha visto distorsionada por imperativos de política exterior que desdibujan las prioridades del Plan Director 2004-2008.

Según este documento, el 70% de la AOD bilateral se concentraría en los países prioritarios, pero ese compromiso se ha incumplido año tras año y, en 2007, estos no llegaron al 50%.

Entre los factores que explican este hecho se encuentran las operaciones de deuda acordadas en el seno del Club de París, o distintos intereses de tipo comercial, inversor o de seguridad, como los que suscitó la llamada “crisis migratoria” de 2006, o los que explican que Irak se haya situado entre los cuatro principales receptores de AOD española entre 2005 y 2007, pese a no ser país prioritario. Esto se debe al acuerdo del gobierno de José María Aznar de participar en la condonación de deuda a ese país solicitada por Estados Unidos en 2003, en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” (ver Tabla N.º 5 en Anexo estadístico).

Otro factor que desdibuja esas prioridades es el papel de la cooperación descentralizada, más importante en España que en cualquier otro país donante (ver Tabla N.º 2 en Anexo estadístico). En los actores subnacionales, la relación entre identidades, valores e intereses tiene rasgos propios: en este tipo de cooperación también pueden encontrarse intereses comerciales, políticos, de proyección externa o de legitimación interna, que coexisten con lógicas de solidaridad (Martínez y Sanahuja, 2009). Un buen número de comunidades autónomas ha elaborado planes directores en nombre de una ayuda más eficaz, pero, descoordinados entre sí, dan lugar a un modelo de cooperación atomizado que reduce su eficacia. A ello contribuye también un modelo de gestión basado, en gran medida, en la iniciativa de las ONG que, en una proporción elevada, canalizan recursos de ayuntamientos y comunidades autónomas. Como puede verse en la Tabla N.º 4 del Anexo estadístico, en los países prioritarios, las ONG manejan entre el 25% y el 72% de la AOD total. La cuestión no es baladí. Un estudio sobre el caso de la cooperación de las ONG en Perú muestra que, en cifras agregadas, y debido a la ausencia de un marco de planificación común, la acción de las organizaciones españolas es regresiva y las áreas de mayor desarrollo relativo reciben más fondos que áreas más pobres (Martínez, 2007). Ello plantea la necesidad de mejorar la coordinación de las ONG y los actores descentralizados con la administración central, y ampliar su participación y su sentido de apropiación de los procesos de planificación.

La llamada “crisis de los cayucos” de 2006, provocada por la mayor afluencia de inmigrantes de África subsahariana a las islas Canarias, tras cerrarse la tradicional ruta terrestre a través de Marruecos, condujo a un visible endurecimiento de la política de inmigración del Gobierno y ha introducido nuevos intereses de política exterior en la ayuda al desarrollo. Ello indica que el factor migratorio está teniendo más relevancia en las prioridades geográficas y la asignación de la ayuda española, y augura mayores tensiones entre los valores y los intereses. Supone, en primer lugar, una mayor subordinación de la cooperación a intereses de seguridad y de control migratorio ‘en origen’, y que ello se justifique en nombre de la coherencia de políticas. En segundo lugar, esa crisis ha impulsado el aumento de la AOD a África, en desmedro de América Latina y otras regiones. Como es lógico, también pierde importancia la orientación ética y de solidaridad implícita en los ODM, que había animado esos incrementos antes de que se produjera la crisis migratoria.

“ODM plus” y estrategia de cooperación con países de renta intermedia

La cooperación española también ha promovido la adopción de una estrategia de cooperación para países de renta media (PRM) que justifique con argumentos de desarrollo y de eficacia en la lucha contra la pobreza la actuación en América Latina y en los países del Mediterráneo, frente a razonamientos basados en el vínculo poscolonial o en otros intereses de política exterior. Con ello, se intentaría reubicar a América Latina en los consensos internacionales de desarrollo y los ODM. En palabras de la anterior responsable de Cooperación con Iberoamérica: “Al inicio del período no existía una doctrina clara para nuestra cooperación con América Latina que definiera los objetivos y explicara por qué debe seguir siendo una región privilegiada” (Díaz-Rato, 2007: 353).

Esta estrategia –que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) denominó “ODM plus”– respondería a las particularidades de Latinoamérica en tanto región de renta media caracterizada por una elevada desigualdad y debilidades institucionales. Según Alonso (2007), ello supone abordar tres grandes cuestiones:

- El fortalecimiento institucional y la cohesión social a través de la mejora de las políticas públicas –en particular el “pacto fiscal” y las reformas tributarias –, el fortalecimiento de programas de salud y educación, y el respaldo a los procesos sociales favorables al cambio.
- La estabilidad financiera y políticas contracíclicas: lo que demanda una mejor regulación de los mercados financieros internacionales mediante una “nueva arquitectura financiera internacional”, fortalecer los sistemas financieros nacionales y la capacidad reguladora del Estado, y permitir que los PRM puedan aplicar políticas contra cíclicas frente a las crisis, y preservar así los avances logrados en la reducción de la pobreza.
- Las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso seguro y estable a los mercados externos. En esa agenda de competitividad destaca la mejora de las infraestructuras y las políticas para la incorporación de conocimiento y tecnología. En este ámbito se requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional “sur-sur” o los acuerdos comerciales regionales “sur-norte”– que aseguran el acceso a mercados externos, incrementan la inversión extranjera, e incentivan la innovación y la competitividad, sin dejar de reconocer las asimetrías.

En consonancia con la estrategia “ODM-plus” y la reflexión sobre los PRM, y en aplicación del nuevo ciclo de planificación iniciado en 2005, la AECID elaboró una programación operativa para el período 2007-2008. En ese marco, se ha destinado el 70% de los fondos gestionados por la AECID a los diez países prioritarios de América Latina, y el 50% a solo cinco países: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú; en lo referido a las prioridades sectoriales, el 56% se asignó a programas relacionados con la cohesión social, con especial énfasis en la educación; el 22% a gobernabilidad y reforma del Estado; y otro 22% a desarrollo económico sostenible, incluyendo la dimensión ambiental.

El incremento de la ayuda a Latinoamérica es imputable, en buena medida, al mayor esfuerzo realizado en los sectores de educación y otras infraestructuras sociales (cohesión social) y, sobre todo, en materia de go-

bernabilidad democrática y sociedad civil. Aunque la actuación de la AECID tiene un alto grado de diversificación, democracia y cohesión social, se han configurado como claros elementos diferenciadores y “señas de identidad” de la cooperación española en América Latina.

La actuación de la AECID en materia de gobernabilidad democrática se ha estructurado en torno a varios ejes: mejora de las políticas públicas; fortalecimiento del poder judicial y acceso a la justicia como servicio a los ciudadanos; seguridad ciudadana, entendida como bien público, a través de políticas de prevención de la violencia y apoyo a instituciones para acabar con la impunidad; mejora de la administración, fomentando un servicio civil profesionalizado, la capacidad de planificación y elaboración de políticas públicas en el campo de la cohesión social, y el apoyo a las administraciones locales; y el soporte a las instituciones democráticas, como los sistemas de partidos, la concertación y el diálogo social, los procesos constituyentes, los derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo, y el empoderamiento de las organizaciones sociales.

Por su parte, los objetivos de cohesión social se han promovido a través de las mejoras en las políticas públicas referidas a la eliminación de barreras de acceso relacionadas con el género, la etnia, los niveles de ingreso, u otros factores de exclusión; la actuación sectorial en educación, tratando de mejorar la calidad, el acceso y la vinculación del sistema educativo con el mercado de trabajo; y las reformas tributarias, para hacer frente a la endémica debilidad fiscal y la regresividad de los sistemas tributarios y de la pauta de gasto público social visible en la mayor parte de los países de la región. Estos objetivos, además, se han promovido activamente tanto en el plano bilateral como a través del diálogo político y la cooperación de la Unión Europea, y de la participación española en la cooperación iberoamericana.

Elementos importantes de este nuevo ciclo han sido la adopción de nuevos instrumentos de cooperación, la cooperación subregional, y un enfoque más estratégico hacia los organismos internacionales activos en la región. El uso de nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, se inscribe en la agenda de la eficacia de la ayuda hacia los países de renta baja y media baja, y pretende corregir el uso excesivo de los proyectos de desarrollo característico de la cooperación española (Urra, 2008).

En este marco, cabe mencionar el lanzamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento como iniciativa singular de la cooperación española con Iberoamérica, con un compromiso de financiación de 1 500 millones de dólares en cuatro años. Este fondo es gestionado por la AECID, que ha establecido una oficina al efecto, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el marco del consenso internacional sobre los ODM, la cooperación española ha tratado de promover activamente la agenda de desarrollo de los PRM a través de distintas iniciativas y marcos multilaterales, con el respaldo de los propios PRM, y de los bancos multilaterales de desarrollo. En particular, cabe mencionar la I Conferencia Intergubernamental sobre PRM (Madrid, marzo de 2007) convocada por Naciones Unidas y el Gobierno de España, y la II Conferencia (San Salvador, octubre de 2007). Esta agenda también ha sido promovida por la Conferencia Iberoamericana y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). De igual manera, la agenda de los PRM ha sido recogida en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 (véanse los puntos 24 y 61) y la Declaración de Viena, adoptada en la IV Cumbre UE-ALC.

Cabe preguntarse, no obstante, por el futuro de la política española sobre los PRM y el esfuerzo doctrinal realizado, que en el proyecto de Plan Director 2009-2012 parece diluirse, al igual que la preferencia latinoamericana, en una política marcada por una interpretación de los ODM más 'africanista' que en el pasado. Así lo muestran las declaraciones realizadas inmediatamente después de ser aprobado el Plan Director, a pesar de que este no contaba con marco presupuestario, por parte de la secretaria de Estado de Cooperación, Soraya Rodríguez, quien afirmó que "en 2012 queremos tener el mismo nivel de compromiso, de presencia y de ayuda en África que en América Latina" (Nueva Economía Fórum, 2009). Además, todo ello se desarrolla en un contexto europeo donde no es fácil promover la cooperación con esta última región.

Intereses económicos vs. lucha contra la pobreza.

Problemas de coherencia de políticas

La tensión entre los intereses económicos y la política de desarrollo del Gobierno ha reflejado de manera muy notoria los dilemas entre valores e intereses que explican el alcance y, en este caso, los problemas de coherencia de doctrinas que han dañado la política de cooperación española y han impedido que se materialice el objetivo de gobierno de pasar de una política de ayuda a una de desarrollo. Los problemas de coherencia radican, particularmente, en la actividad inversora de las multinacionales españolas, la posición de España en el seno de la UE en cuanto a las negociaciones comerciales internacionales y subregionales, y la continuidad de los créditos FAD y la ayuda ligada como instrumento de apoyo a la internacionalización. Estas mismas tensiones han estado presentes en materia de deuda y desarrollo, pero, como se indicará, en este ámbito se han registrado avances importantes, en gran medida debido a una diferente correlación de fuerzas entre los actores políticos y sociales implicados.

Inversión española e intereses económicos: Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) y autonomía de la política de cooperación

La inversión española en América Latina ha generado nuevos intereses económicos, relacionados con la protección de las inversiones, su marco regulador y la estabilidad macroeconómica. Estos suponen tensiones con las políticas económicas adoptadas como consecuencia del marcado 'giro a la izquierda' que se observa en la región. Hay que recordar que en varios países han asumido el poder gobiernos que surgen, entre otros factores, del amplio rechazo de las sociedades latinoamericanas a las políticas neoliberales, en las que se inscribieron las privatizaciones que posibilitaron la llegada de las empresas españolas a la región. En particular, entre los aspectos más polémicos se encuentran las condiciones en las que se han otorgado concesiones y contratos, a menudo poco transparentes, generando posiciones oligopólicas o monopólicas, y las cláusulas sobre fiscalidad o repatriación de beneficios; la baja calidad de los servicios prestados y/o

su desfavorable relación con las tarifas aplicadas; las condiciones laborales; y el impacto social y ambiental de obras de infraestructura y de las actividades de las empresas en el sector extractivo, particularmente en petróleo y gas³.

Es importante subrayar que la cooperación española con América Latina se debe a razones políticas y de desarrollo anterior y distinto a la presencia de multinacionales españolas y a los intereses que ello supone. Sin embargo, es inevitable que las motivaciones iniciales se vean afectadas por esos intereses. Los cambios regulatorios que han tratado de llevar a cabo algunos países –Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela– han desembocado en que el Gobierno español haya tenido que hacer difíciles equilibrios para apoyar a las empresas, sin que ello perjudique las relaciones políticas y la cooperación, su propia identidad e imagen ante las sociedades latinoamericanas, y sus apoyos políticos domésticos. El Gobierno español ha tratado de evitar que se le acuse, desde la izquierda y/o las ONG, de estar subordinado a intereses empresariales, y, desde la derecha y/o las organizaciones empresariales, de no defender adecuadamente los ‘intereses nacionales’, identificados con los de las multinacionales españolas. Estos sectores han llegado a reclamar el uso de todos los instrumentos posibles para defenderlos frente a aquellos gobiernos que expropien, nacionalicen o no ofrezcan seguridad jurídica a los inversores españoles, incluyendo presiones político-diplomáticas, y la reducción o suspensión de la ayuda al desarrollo como sanción.

Ante estos difíciles dilemas, el Gobierno español ha actuado de distintas maneras. En primer lugar, intentó preservar la autonomía de la política de cooperación y la integridad de sus objetivos de desarrollo y, sin dejar de actuar a favor de las empresas, utilizando otros instrumentos de índole política o diplomática, ha tratado de evitar que la ayuda quede subordinada o esté condicionada a una agenda de intereses económicos ‘duros’. Esta estrategia no siempre ha tenido éxito, así lo revela la crisis de las relaciones bila-

3 Existe una amplia bibliografía crítica sobre estas actuaciones. Como ejemplo, véase Intermón Oxfam (2008a), referido al caso de Repsol YPF, así como otros informes de esta organización sobre los sectores extractivo, textil o turístico; o Paz (et al., 2005) y Ramiro (et al., 2007), sobre el sector eléctrico. Véase también la serie de reportajes de Marirrodrga (2006) y de Barbería (2006a; 2006b; 2006c) en el diario *El País*.

terales entre España y Bolivia, causada por el decreto de nacionalización de los hidrocarburos del 1 de mayo de 2006. Al tiempo que se apoyó de cerca a Repsol-YPF, se intentó ‘aislar’ de este proceso a la cooperación con Bolivia. Sin embargo, fue el propio Gobierno boliviano –que era consciente de que el ejecutivo español se encontraba en una posición vulnerable, sometido a presiones de uno y otro lados del espectro político– el que vinculó la ayuda y las negociaciones con Repsol-YPF para obtener más recursos⁴.

También, se ha promovido la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) para atenuar la tensión entre la política basada en valores e identidades, y los intereses económicos generados por la inversión española en la región (Blázquez, 2006). Como señaló el Congreso de los Diputados de España en su informe sobre RSE:

El importante peso cuantitativo y cualitativo de las empresas españolas en América Latina hace que la imagen de España en muchos países de habla hispana esté muy condicionada por la percepción y el juicio que los ciudadanos de esos países tienen de la gestión de esas empresas. De ahí que resulte importante que las empresas españolas incorporen una perspectiva de RSE en sus procesos de internacionalización. [Por ello, la comisión concluyó que] La importancia de los intereses españoles en América Latina, la entidad de los servicios básicos que prestan y las particulares circunstancias que atraviesan la mayoría de los países del subcontinente aconsejan y recomiendan a esas empresas la profundización de sus políticas de RSE. Es muy importante que mejore la implicación de las empresas españolas con la población latinoamericana y que aumente su prestigio y consideración social (Congreso de los Diputados, 2006: 206 y 212).

4 Al tiempo que se desarrollaban las negociaciones con Repsol-YPF, en la Cumbre Iberoamericana de Montevideo de noviembre de 2006, Evo Morales solicitó a José Luis Rodríguez Zapatero un total de 700 ambulancias medicalizadas para distribuir las por todos los municipios del país. Esta petición respondía a una política con ribetes de clientelismo, y quizás no hubiera sido aprobada si se hubieran seguido los criterios técnicos usuales en las agencias de desarrollo. España respondió con la donación de 335 ambulancias, que se recondujo en un marco ‘desarrollista’, inscribiéndola en un programa de transporte sanitario que se encomendó a la Organización Panamericana de Salud (OPS). El Gobierno español desvinculó esta ayuda de la negociación con Repsol-YPF, pero el ex ministro boliviano de hidrocarburos, Andrés Soliz-Rada, enfrentado con el gobierno de Morales, afirmó que “el intercambio de oro por espejitos y abalorios con el que se inició el coloniaje hispano parece continuar ahora con el trueque de ambulancias por ventajosos contratos para Repsol” (Soliz Rada, 2007). Véase también Ayllón (2007).

La posible Ley de RSE, anunciada por el Gobierno socialista en 2004, no se promulgó ante las dudas sobre la conveniencia de regular por ley esta cuestión⁵, pero sí ha habido distintas iniciativas para promoverla. El Plan Director 2005-2008 contempla expresamente la promoción de la RSE como mecanismo para que la actuación de las empresas contribuya o, al menos, no perjudique los procesos de desarrollo. No obstante, ello no se llevó a la práctica, y la Estrategia Sectorial de Promoción del Tejido Económico, que debería haber definido las vías concretas para ello, no se había aprobado aún en 2009, debido a la falta de consenso de empresarios y sindicatos. Un instrumento importante en este ámbito ha sido la Fundación Carolina, que con el nuevo Gobierno, en 2004, experimentó cambios importantes para responder a la agenda de desarrollo de América Latina. La fundación, en cuyo patronato se encuentran todas las grandes empresas españolas radicadas en América Latina, se define a sí misma como alianza público-privada y, desde 2005, ha llevado a cabo un programa específico sobre RSE centrado, más que en proyectos concretos, en impulsar el debate y la propuesta de políticas sobre estas cuestiones (Jáuregui, 2007; 2008; Casado, 2008).

Comercio, deuda y desarrollo.

Avances y obstáculos para la coherencia de políticas

Los compromisos internacionales de desarrollo no se limitan a la ayuda, y también afectan a las asimetrías que caracterizan el sistema internacional de comercio. El establecimiento de un sistema equilibrado y sometido a normas y, en particular, la eliminación del proteccionismo y los subsidios agrícolas de los países ricos son compromisos derivados de los ODM; de la asunción del principio de coherencia de políticas; y, de manera expresa, de la Declaración de Doha, de noviembre de 2001, que dio inicio a una nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con ella se asumió como objetivo

5 No se podía ni debía legislar sobre la actividad extraterritorial de las empresas, por lo que la materia a regular se tornaba poco relevante. Las actividades de RSE son, además, eminentemente voluntarias.

expreso la apertura comercial de los países más ricos y, en particular, la eliminación del proteccionismo y de los subsidios a la exportación en el sector agropecuario. Estas cuestiones, obviamente, se han dirimido en el marco de la política comercial común de la UE y, por ello, la política española debe contemplarse en ese ámbito.

Desde el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México) en 2003, varios han sido los intentos fallidos de reavivar las negociaciones de la denominada Ronda del Desarrollo. No es este el lugar para debatir las causas de ese fracaso, pero cabe señalar que, en gran medida, se debe a la resistencia de los países avanzados a reducir el proteccionismo y los subsidios agrarios, al tiempo que se hacían amplias exigencias a los países en desarrollo en cuanto a acceso al mercado de bienes no agrícolas o servicios, propiedad intelectual, y los ‘temas de Singapur’, como la protección de inversiones o la apertura de los mercados de contratación pública. La mayor responsabilidad del fracaso recae en Estados Unidos, y la posición negociadora de la UE también contribuyó a él. En este contexto, hay que recordar que España, antes y después del cambio de gobierno en 2004, se ha alineado con las posiciones más proteccionistas en el seno de la UE. Con los gobiernos del Partido Popular, los argumentos a favor del libre comercio tuvieron un marcado sesgo neoliberal. Con el gobierno del partido socialista, la apertura se justificó en nombre de los ODM. Pero en uno y otro caso lo que de verdad primó fueron los intereses del sector agrario, asumidos por el Ministerio de Agricultura y el de Industria, Comercio y Turismo, que se impusieron al criterio más aperturista del de Exteriores. En los debates sobre coherencia en el seno del Consejo de Cooperación, el Ministerio de Agricultura recordó que “el mandato de negociación de la UE en la OMC también es política del Gobierno”, y constituía una “línea roja” que no se podía traspasar⁶.

El fracaso de la Ronda de Doha no cierra esta cuestión, pues la UE participa en un buen número de negociaciones de acuerdos comerciales regionales o bilaterales en África y en América Latina, en particular con los países andinos. De nuevo, las dificultades que aparecen en el capítulo

6 Observación directa del autor. Tras un año de negociaciones, el débil consenso logrado en esta materia puede verse en el Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006).

comercial suelen ser el reflejo de tensiones entre los objetivos de liberalización económica profunda –se trata de acuerdos OMC-plus muy exigentes en materia de acceso a mercados y protección de inversiones y de la propiedad intelectual– y los intereses económicos de la UE, y los objetivos de desarrollo, cohesión social y lucha contra la pobreza, que también son asumidos por la Unión⁷.

Un ejemplo significativo de esas tensiones lo constituye la decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea en enero de 2009, con el respaldo de España, con la que se abandonó la negociación interregional entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones, para firmar acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio OMC-plus (Colombia y Perú), ante el rechazo de otros (Ecuador y Bolivia) a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. Es importante subrayar que esta decisión, que la UE inicialmente rechazaba, ha sido propiciada por la desunión de los países andinos. Sin embargo, adoptarla supone costes importantes para la credibilidad de la UE y de España como ‘actores normativos’, que en su relación con América Latina buscaban diferenciarse del enfoque ‘realista’ y ‘neoliberal’ de Estados Unidos. Por una parte, la UE se desdició de su política de apoyo a la integración, al convertirse, aunque sea involuntariamente, en un factor de desunión de ese grupo; y por otra, se procede a negociar bilateralmente con Colombia, obviando la situación de derechos humanos de ese país que, en un marcado contraste, ha impedido que Estados Unidos ratifique un acuerdo de libre comercio bilateral ya firmado con Colombia⁸. Para la cooperación española, estos dilemas son cruciales, dado el alto grado de ‘europeización’ que se observa en su política

7 Sobre estos dilemas, a escala de la UE, véase Hettne y Söderbaum (2005); para el caso latinoamericano, Sanahuja (2007); y sobre los acuerdos de partenariado económico con África, véase, entre otros, Intermón Oxfam (2008b), Marín (2005) y Gallego-Díaz (2007).

8 Puede alegarse que en un Congreso con mayoría demócrata, el argumento de los derechos humanos no siempre es sincero cuando se trata de comercio, pues puede servir como coartada moral de intereses proteccionistas. No obstante, en los últimos meses de 2008, el caso de los “falsos positivos” –jóvenes marginales que eran secuestrados y asesinados por unidades militares para ser presentados como guerrilleros abatidos y poder obtener ascensos y recompensas– hace más difícil y costoso, en términos políticos, que el Gobierno de Colombia pueda ser aceptado como interlocutor en una negociación comercial, sea por Estados Unidos o por la UE.

latinoamericana, la asunción del rol de ‘puente’ entre ambas regiones y el peso de América Latina en la actuación de España en la UE. Por último, en todo lo anterior hay visibles inconsistencias con la estrategia de cooperación con los PRM que España ha promovido.

El caso (irresuelto) de los créditos FAD y la coherencia de políticas

El instrumento que ha expresado más claramente los intereses comerciales presentes en la política de cooperación española es el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), con sus créditos ‘ligados’ a la exportación de bienes y servicios y a la contratación de obras con compañías españolas. Nació como instrumento de internacionalización de la empresa, más que de cooperación al desarrollo y, durante años, fue el instrumento más importante en la ayuda bilateral, gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio. Todo ello ha contribuido a distorsionar el programa de ayuda español, al supeditarlo a intereses comerciales. Su peso relativo disminuyó en los noventa, pero ello ha sido más como resultado de fuerzas exógenas –la necesidad de adaptarse a las directrices de la OCDE, cada vez más restrictivas con la ‘ayuda ligada’– que por las críticas internas o de los países de destino. La reforma o desaparición de este instrumento ha sido una vieja demanda de las ONG, la academia y otros actores de la cooperación española, y fue asumida explícitamente por el gobierno de Rodríguez Zapatero al asumir la Presidencia en 2004. Por otra parte, a las razones muchas veces esgrimidas contra el FAD, se ha sumado el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda, que insta a la supresión de la ayuda ligada⁹. Desde la perspectiva de los intereses empresariales, se ha empezado a cuestionar ese instrumento por

9 La Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda propone una nueva arquitectura institucional de la cooperación al desarrollo basada en los principios de apropiación (los países receptores, que la declaración denomina “socios”, definen las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza), alineamiento (los donantes alinean su política con los países socios), armonización (los donantes armonizan sus procedimientos entre sí, y trabajan a través de los sistemas nacionales de los socios), corresponsabilidad (donantes y socios son responsables y rinden cuentas entre sí) y gestión orientada a resultados. Para un examen detallado de la declaración, ver Sanahuja (2007).

su carácter intervencionista y ‘neo-colbertista’, que puede desalentar la mejora de la competitividad, en un contexto donde se hacen necesarios otros instrumentos de apoyo a la internacionalización.

El compromiso ‘desarrollista’ del Gobierno llevó, de hecho, a una acusada reducción de los créditos FAD ‘clásicos’ desde 2005, ya que se han utilizado sus recursos –previa enmienda al proyecto de presupuestos en su trámite parlamentario– para financiar contribuciones a organismos multilaterales, u otros fondos fiduciarios. Sin embargo, se ha mantenido la práctica de otorgar nuevos créditos FAD a países de América Latina y/o en países altamente endeudados. Los FAD explican, en gran medida, que países como China, Indonesia o Turquía, que no son prioritarios según el Plan Director, igual se sitúen entre los principales receptores de AOD española (ver Tabla N.º 5 en Anexo estadístico).

La reforma del FAD era uno de los principales compromisos del Gobierno en el primer mandato de Rodríguez Zapatero, y el Congreso de los Diputados trató de asegurar dicha reforma a través de instrumentos legislativos¹⁰. Este objetivo no se logró, debido, en parte, a la resistencia del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a las presiones corporativas del cuerpo de los Técnicos Comerciales y Economistas del Estado –uno de los cuerpos de élite de funcionarios de la administración, renuentes a ceder este instrumento a los diplomáticos–, y a la presión del *lobby* de exportadores beneficiados por el FAD. Ante el incumplimiento flagrante de ese compromiso, tras las elecciones de 2008, el nuevo Gobierno volvió a asumirlo. En 2009 se inició el proceso de reforma. El Gobierno propuso la extinción del FAD y la creación de dos nuevos instrumentos de crédito: el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la AECID, y el Fondo de Internacionalización Empresarial (FIEM), que será competencia de la Secretaría de Estado de Comercio, y podrá ser computado como AOD si cumple los criterios del CAD. Esta reforma, que puede aprobarse en 2010, plantea dos nuevos problemas: uno, ¿cómo asegurar una correcta gestión del FONPRODE? Con un monto anual superior a

10 Así se estableció en las disposiciones transitorias contenidas en la Ley de Deuda de 2007, que se aborda en el siguiente epígrafe.

500 millones de euros, supone nuevas competencias de gestión para una AECID que no cuenta con las capacidades requeridas para poder asegurar una gestión eficaz de estos recursos. En cuanto al FIEM –en realidad, el FAD con otro nombre– se mantienen los problemas de coherencia de políticas del instrumento al que sustituye, pues ¿cómo se asegura que el FIEM contribuirá a las metas de desarrollo o, al menos, no las perjudicará?

Deuda externa: hacia nuevos instrumentos de desarrollo

Las operaciones de condonación o conversión de deuda también habían sido un instrumento de internacionalización a través de mecanismos como la conversión de deuda por inversiones, la vinculación de los fondos de contravalor a la adquisición de bienes y servicios, o la contratación de obras con empresas españolas; además de un instrumento para mejorar la solvencia de países a los que, tras la condonación, se les instaba a suscribir nuevos créditos FAD.

Sin embargo, desde 2004, la condonación o la conversión de deuda se ha situado en el marco de la política de cooperación en respuesta a un doble proceso político, doméstico y a la vez internacional: por un lado, la participación de España en la iniciativa para los países pobres más endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), en la que el Gobierno ha mostrado una clara preferencia por los países latinoamericanos elegibles dentro de esta iniciativa; y por otro lado, la actuación de las fuerzas sociales a través de campañas y movilizaciones a favor de la condonación de la deuda. Estas campañas han logrado introducir la cuestión en la agenda política y promover cambios de cierta envergadura. El más importante es de orden normativo y refleja el papel decisivo que ha tenido el Parlamento, y las alianzas que surgen del pacto de legislatura en el período 2004-2008. Se trata de la aprobación de la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de 2007, un texto muy avanzado en cuanto a la política de cooperación, pese a que en su tramitación parlamentaria estuvieron presentes, entre bambalinas, las visiones del Ministerio de Economía, más restrictivas que las que defendían el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y las ONG.

La ley inscribe la gestión de la deuda externa española en la política de cooperación y sus objetivos de desarrollo, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director, en el marco de la disponibilidad de recursos de la hacienda pública. Además, asume la agenda de eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París, al respetar las prioridades de desarrollo del país receptor (principios de apropiación y alineamiento) –aunque sin renunciar a la condicionalidad necesaria para evitar que reaparezca el sobreendeudamiento– y asegurar que la condonación o conversión de deuda contribuya a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y a otras metas de desarrollo, responsabilidad, transparencia y ‘buen gobierno’.

Un segundo elemento que ha permitido situar las operaciones de deuda en la política de desarrollo han sido los canjes de deuda por educación impulsados en el marco de la Conferencia Iberoamericana desde 2004. Parte de las cuantiosas operaciones de conversión de deuda que España ha realizado en América Latina a partir de ese año (ver Tabla N.º 7 en Anexo estadístico) han supuesto un importante alivio fiscal que, mediante la generación de fondos de contravalor, han permitido aumentar la inversión pública en educación. Conforme a distintas evaluaciones realizadas, independientes u oficiales (Campaña Mundial por la Educación-España, 2006; Secretaría General Iberoamericana, 2007), estas operaciones han tenido efectos positivos, sobre todo aquellas que han supuesto cifras realmente significativas, han incorporado un descuento significativo, han respondido al criterio de adicionalidad respecto a otros flujos de ayuda, y se han imbricado adecuadamente en las políticas públicas de educación (apropiación y alineamiento), aunque estas operaciones no han estado completamente desligadas de intereses empresariales españoles, lo que ha reducido su impacto y eficacia.

Comentarios finales y perspectivas futuras

En este capítulo se ha tratado de analizar la cooperación española con Iberoamérica como resultado de una compleja relación entre intereses, valores e identidades –entendidos, en gran medida, como construcciones

sociales—, que se ha visto influida por los cambios producidos en los consensos internacionales de desarrollo, en la posición internacional de España, y por procesos políticos internos, tanto en España como en América Latina. En lo referente a la política española de cooperación, ello contribuye a explicar la asunción de las metas internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza en el marco de una política exterior de matriz cosmopolita y con una marcada orientación social, que expresaría tanto preferencias de valores, como la adopción de los mismos en la construcción de la identidad y la autopercepción de España como actor internacional. Ello también explicaría las dificultades y dilemas que plantean los intereses económicos, migratorios o de seguridad, que afectan sobre todo la coherencia de políticas.

La respuesta a esos dilemas y tensiones se encuentra en el origen de una política de cooperación con Iberoamérica enfocada a las naciones de renta baja y media-baja de la región, entre las que los países andinos se han situado como destino prioritario de la ayuda; así como en el apoyo de la gobernabilidad democrática y la cohesión social en el marco de una estrategia adaptada a los países de renta media, que se ha tratado de promover en distintas instancias internacionales, y a la promoción de la RSE para atenuar las tensiones generadas por los intereses económicos de las multinacionales españolas en una región que está atravesando un ciclo político de izquierda desfavorable para esos intereses. Sin embargo, esta política no ha logrado resolver los problemas de coherencia que suscita la posición española y de la UE en las negociaciones comerciales internacionales, lo que mina su credibilidad y eficacia.

Esto se traduce en nuevas y más complejas exigencias de reforma para una cooperación española que ha experimentado un crecimiento sin precedentes en el volumen de la ayuda. Este aumento se ha absorbido, en gran parte, a través de la condonación de deuda o el recurso a la vía multilateral o multi-bilateral, pero su consolidación requiere dirigir más fondos al fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño de políticas, la programación, la gestión, el seguimiento y la evaluación. La reforma de la AECID, iniciada en 2008, debería dar respuesta a estas necesidades, pero, entre 2009 y 2010, ese impulso reformista parece haberse detenido (Schulz, 2010). La Declaración de París sobre la efica-

cia de la ayuda de 2005, y el llamado Código de Conducta de la UE, sobre división del trabajo, también afectarán de manera directa a la cooperación española (Meyer, 2007), ya que reclaman cambios en la programación y gestión de la ayuda y una mayor especialización geográfica y sectorial, en la que será necesario redefinir las opciones prioritarias de España en América Latina, África y el Mediterráneo.

Sin embargo, algunos factores que explican el ciclo de reformas que la cooperación española inició en 2004 ya no están presentes. El aumento de la AOD, que permitió incrementar la ayuda a Latinoamérica aunque su peso relativo disminuyera, se situó en un escenario de bonanza económica en el que se pudieron atender tanto la ampliación de las políticas sociales internas, como la solidaridad externa. No es fácil sostener el compromiso de mantener el esfuerzo de AOD ante el agravamiento de la crisis y los imperativos fiscales de índole doméstica –las previsiones de déficit fiscal para 2010, según *The Economist*, son de 11,6% del PIB–, y la aparición de otros intereses de política exterior. Como se señaló, el liderazgo político, la movilización social y las alianzas parlamentarias fueron factores decisivos en el proceso de toma de decisiones en el primer período de gobierno de Rodríguez Zapatero, y en su segundo período están en gran medida ausentes.

En este análisis también se han destacado otros factores de cambio que afectan a la política de cooperación en su conjunto, y a su característica preferencia latinoamericana. La mayor importancia de la cuestión migratoria en la agenda política doméstica y en la política exterior, y el cambio hacia un enfoque de seguridad a la hora de abordar esta cuestión se han sumado a las razones de desarrollo, no sin tensiones, para dar más peso a África subsahariana en la distribución de la AOD. El cuestionamiento de España y sus intereses por parte de las nuevas izquierdas latinoamericanas, y las pugnas visibles en torno a los valores comunes –dentro de la región y en relación a España– debilitan el sentimiento de ‘comunidad’ y los factores identitarios que han animado esa opción latinoamericana. Las encuestas de opinión también revelan que una política de cooperación más orientada a África goza de mayor respaldo social. Esta redefinición de los valores, la identidad y los intereses no es ajena a los procesos de formación y difusión de normas internacionales que afectan al sistema de ayuda y a los

consensos internacionales en los que se apoyan esas políticas, que empujan hacia enfoques ‘desarrollistas’, orientados más hacia África que a Latinoamérica. Finalmente, en un contexto de crisis, se puede acentuar la tendencia a vincular los recursos con intereses más inmediatos.

Estos factores pueden debilitar la política de cooperación y, en particular, la preferencia latinoamericana que la había caracterizado, tomando en cuenta el esfuerzo hasta ahora realizado para promover una agenda de cooperación con países de renta media. Pero, probablemente, ello impondría costes elevados para la posición internacional de España, que no puede dejar a un lado su opción preferencial iberoamericana ni los valores democráticos y de solidaridad en lo que se basa su identidad y su proyección como actor internacional. Una España más ensimismada, interesada y egoísta, y más alejada de América Latina sería, también, una España en retroceso frente a un escenario internacional que parece demandar políticas con mayor amplitud de miras.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio (2001). “Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo”. *El País*, 2 de agosto: 21.
- (Dir.) (2007a). *Cooperación con países de renta intermedia*. Madrid: Editorial Complutense/ICEI.
- Ayllón, Luis (2007). “Morales reclama las 700 ambulancias que Zapatero le prometió”. *ABC* http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-05-2007/abc/Nacional/morales-reclama-las-700-ambulancias-que-zapatero-le-prometio_1632977972894.html.
- Barbé, Esther (2006). “Disenso y diversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”. En *Anuario Internacional CIDOB 2005*, VV AA: 289-301. Barcelona: CIDOB.
- Barbé, Esther y Laia Mestres (2007). “La España de Zapatero en Europa: el aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis”. *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales* N^o.19: 72-79.
- Barbería, José Luis (2006a). “España se la juega en América”. *El País*, 13 de marzo: 16-17.

- (2006b). “Segunda oportunidad histórica”. *El País*, 14 de marzo: 18-19
- (2006c). “El verdadero peso de España”. *El País*, 15 de marzo: 15-16.
- Blázquez, Jorge (2006). “Perspectivas del Gobierno español, la responsabilidad social empresarial en Latinoamérica”. En *América Latina, España y la RSE: contexto, perspectivas y propuestas*, Ramón Jaúregui (Coord.): 109-112. Madrid: Fundación Carolina.
- Brysk, Alison, Craig Parsons y Wayne Sandholtz (2002). “After empire: national identity and post-colonial families of nations”. *European Journal of International Relations* Vol. 8 Issue 2: 267-305.
- Campaña Mundial por la Educación-España (2006). *Luces y sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las cumbres iberoamericanas*. Madrid: Entreculturas/Intermón Oxfam/Ayuda en acción.
- Casado, Fernando (Coord.) (2008). *Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007). *Development co-operation review*. España, París: CAD/OCDE.
- Consejo de Cooperación al Desarrollo (2006). *El cumplimiento del principio de coherencia de políticas* <http://www.maec.es>.
- Congreso de los Diputados (2006). “Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para promover y potenciar la responsabilidad social de las empresas”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, serie D, Nº 423, julio 31.
- Del Arenal, Celestino (1994). *Política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- (2004). “La política exterior de España después de Irak”. En *Perspectivas 2004. Los intereses de España en el mundo*, VV AA. Madrid: Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano.
- (2005). “La política latinoamericana del Gobierno socialista”. *Política Exterior* N.º 105: 115-126.
- Díaz-Rato, Aurora (2007). “La cooperación española en América Latina”. En *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Manuel Iglesia-Caruncho (Coord.): 349-362. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.

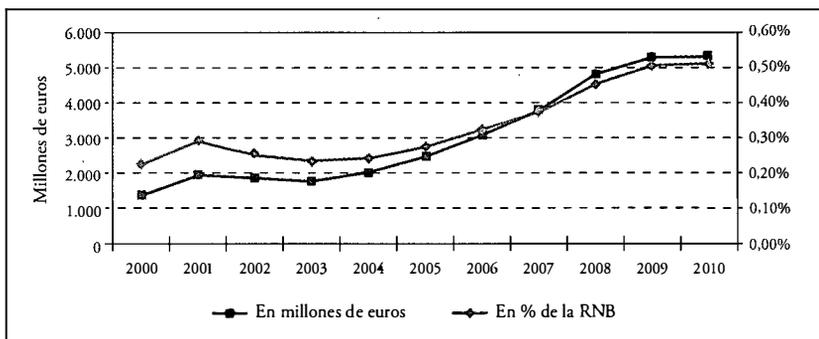
- Díez, Anabel (2004). “Zapatero afirma que Aznar ha fracasado porque sale del Gobierno desuniendo a los españoles”. *El País*, 6 de febrero. Visita 31 de octubre de 2011 http://www.elpais.com/articulo/espana/Zapatero/afirma/Aznar/ha/fracasado/sale/Gobierno/desuniedo/espanoles/elpepiesp/20040206elpepinac_5/Tes.
- Fundación Carolina (2008). *Barómetro 2008. América Latina y la política de cooperación*. Madrid: Fundación Carolina (mimeo).
- Gallego-Díaz, Soledad (2007). “Alguien debería advertir a Comercio”. *El País*, 28 de septiembre: 24.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2005). “Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism”. *European Foreign Affairs Review* N.º 10: 553-552.
- Intermón Oxfam (2008a). *Letra pequeña, grandes abusos. Por qué los contratos petroleros en América Latina son un obstáculo para el desarrollo*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- (2008b). *Comprometerse en tiempos revueltos*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Jáuregui, Ramón (Coord.) (2007). *Responsabilidad social de las empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- (Coord.) (2008). *América Latina, España y la RSE: contexto, perspectivas y propuestas*. Madrid: Fundación Carolina.
- Marín, Ainhoa (2005). “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África subsahariana: Cotonú y los acuerdos de asociación económica” <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/170/Ainhoa%20Mar%EDn.pdf>
- Marirrodriga, Jorge (2006). “El populismo cambia las reglas”. *El País*, 14 de mayo: 5.
- Martínez, Ignacio (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid: ICEI.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid: Fundación Carolina.
- Meyer, Stefan (2007). *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?* Madrid: FRIDE.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DESA) (2007). "Cooperación para el desarrollo con países de renta intermedia". Documento presentado en la Conferencia Intergubernamental sobre países de renta intermedia. Madrid, España. <http://www.ucm.es/info/icei>
- Noya, Javier (2009). *La nueva imagen de España en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos.
- Nueva Economía Fórum (2009). "El Gobierno equipará África y América Latina en ayuda de cooperación al desarrollo en 2012". Visita 06 marzo de 2009 <http://www.nuevaeconomiaforum.org/es/act/noticias/object.aspx?o=23300>
- Paz, María José et al. (2005). *Centroamérica encendida. Transnacionales españolas y reformas en el sector eléctrico*. Barcelona: Icaria.
- Ramiro, Pedro, Erika González y Alejandro Pulido (2007). *La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa*. Barcelona: Icaria.
- Relea, Francesc (2004). "Lula emprende hoy una cruzada mundial contra el hambre". *El País*, 20 de septiembre. Visita 31 de octubre de 2011 http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lula/emprende/hoy/cruzada/mundial/hambre/elpepiint/20040920elpepiint_15/Tes
- Roy, Joaquín y Albert Galinsoga (Eds.) (1997). *The Ibero-American space*. Miami: University of Miami Press.
- Sanahuja, José Antonio (2005). "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda". *Documentación Social* N° 136: 25-41.
- (2006a). "El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina". *Pensamiento Propio* N° 23: 9-36.
- (2006b). "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006". En *Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*: 69-104. Madrid: La Catarata.
- (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo". En *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Edu-*

- cación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Manuela Mesa (Coord.): 71-101. Madrid: CEIPAZ.
- (2008) “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”. *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales* N° 19: 37-55.
- (2009). “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”. En *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Celestino del Arenal (Coord.): 193-247. Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons.
- Schulz, Nils-Sjard (2010). “Las políticas de desarrollo españolas: obstáculos para el progreso”. *Policy Brief* N° 29: 1-5.
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2001). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Secretaría General Iberoamericana (2007). *Experiencias y resultados de los canjes de deuda por educación en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Estudios SEGIB.
- Soliz Rada, Andrés (2007). “Las ambulancias de Zapatero”. *Izquierda Nacional*. <http://www.izquierdanacional.org/articulos/0042.html>
- Urra, Francisco Javier (2008). “La cooperación española, de la adolescencia a la madurez”. *Política Exterior* N° 123: 113-121.
- Vera, José María (2004). “Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral”. En *La realidad de la ayuda 2003-2004*, VV AA: 67-83. Barcelona: Intermón Oxfam.

Anexo estadístico

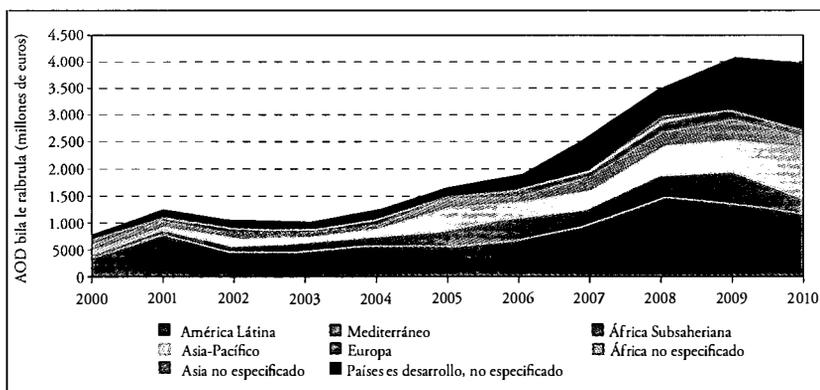
Gráfico N.º 1
Evolución de la AOD española (2000-2010)



* Previsiones, según: Previsiones PACI 2009 y 2010

Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008); Previsiones PACI (2009-2010)

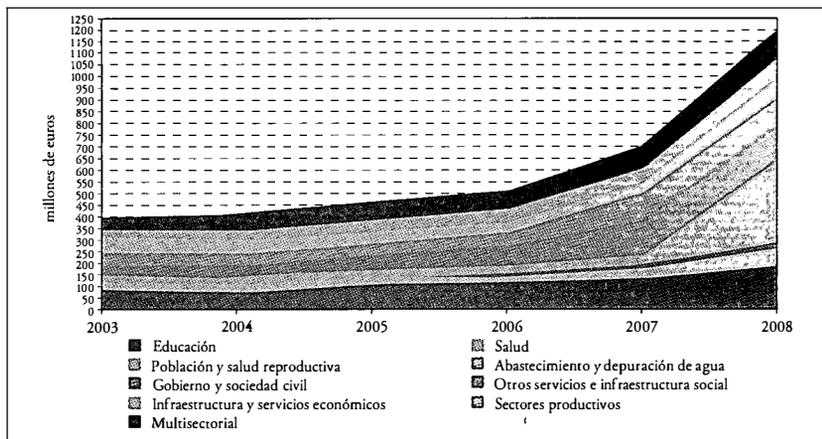
Gráfico N.º 2
Distribución de la AOD bilateral española por áreas geográficas (2000-2008)



Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008); Previsiones PACI (2009-2010)

Iberoamérica y los países andinos en la cooperación española al desarrollo

Gráfico N.º 3
Distribución sectorial de la AOD española a América Latina (2003-2007)



Fuente: Seguimiento PACI (2000-2008)

Tabla N.º 1
Países prioritarios de la cooperación española en América Latina

Plan Director 2001-2004	Plan Director 2005-2008	Plan Director 2009-2012
<i>Países programa</i>	<i>Países prioritarios</i>	<i>Asociación amplia</i>
El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua R. Dominicana	Bolivia Ecuador Paraguay Perú	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua R. Dominicana
	Haití Bolivia Ecuador Paraguay Perú	Haití Bolivia Ecuador Paraguay Perú
<i>Países de atención especial</i>	<i>Países de atención especial</i>	<i>Asociación focalizada</i>
Colombia Cuba	Colombia Cuba	Colombia
	<i>Países preferentes</i>	<i>Asociación con PRM</i>
	Costa Rica Brasil Venezuela Argentina	Costa Rica México Venezuela Cuba
	México Chile Panamá Uruguay	Panamá Argentina Brasil

Tabla N.º 2
Proporción de la AOD bilateral a países prioritarios en la región andina,
según administraciones públicas de origen (2002-2008)

Países prioritarios	Promedio anual 2002-2008			
	Administración general del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades
Bolivia	53,11%	36,09%	10,56%	0,23%
Ecuador	54,01%	31,68%	14,07%	0,23%
Perú	42,42%	43,17%	14,04%	0,38%

Fuente: PACI seguimiento (2002-2008)

Tabla N.º 3
Proporción de la AOD bilateral a países-programa
y países prioritarios de América Latina distribuida
por administraciones públicas y por ONGD (2002-2008)

Países programa (2001-2004) y países prioritarios (2005-2006)	Promedio 2002-2006		2007		2008	
	Adm. públicas	Canalización ONGD	Adm. públicas	Canalización ONGD	Adm. públicas	Canalización ONGD
Bolivia	48,33%	51,67%	47,53%	52,47%	58,53%	41,47%
Ecuador	58,28%	41,72%	51,75%	48,25%	61,18%	38,82%
El Salvador	42,00%	58,00%	43,14%	56,86%	57,45%	42,55%
Guatemala	52,03%	47,97%	87,25%	12,75%	86,92%	13,08%
Haití (*)	82,96%	17,04%	62,06%	37,94%	89,73%	10,27%
Honduras	74,39%	25,61%	77,87%	22,13%	78,82%	21,18%
Nicaragua	65,55%	34,45%	72,74%	27,26%	75,50%	24,5%
Paraguay (**)	56,37%	43,63%	-	-	-	-
Perú	27,25%	72,75%	40,90%	59,10%	47,14%	52,86%
República Dominicana	56,24%	43,76%	30,40%	69,60%	64,86%	35,14%
Promedio Total	54,68%	45,32%	61,36%	38,64%	68,9%	31,1%

(*) Datos referidos sólo al período 2005-2006, debido a que Haití no fue país-programa en el Plan Director 2001-2004, pero sí es país prioritario en el Plan Director 2005-2008.

(**) Sin datos disponibles desde 2007.

Fuente: PACI seguimiento 2002-2008

Tabla N.º 4
Diez principales receptores de AOD española (2001-2008)

2001		2002		2003		2004	
País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$
Nicaragua	210	Nicaragua	212	Bolivia	69	Nicaragua	142
Indonesia	54	El Salvador	51	China	55	Bolivia	78
Marruecos	49	China	46	Nicaragua	50	Marruecos	72
China	44	Marruecos	39	Honduras	47	China	58
Bolivia	35	Ecuador	37	Perú	42	Honduras	56
El Salvador	34	Bolivia	36	El Salvador	41	Perú	52
Honduras	34	Perú	36	Ecuador	41	Turquía	46
B. Herzegov.	30	Honduras	35	Marruecos	37	Irak	41
Ecuador	28	Colombia	32	Ex Yugoslavia	33	Argentina	40
Perú	27	R. Dominicana	28	R. Dominicana	32	Ecuador	39

2005		2006		2007		2008	
País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$	País	Millones de US\$
Nicaragua	152	Irak	192	Guatemala	239	Guatemala	254
Honduras	140	Honduras	136	Perú	107	Honduras	186
Irak	126	Guatemala	132	Marruecos	100	Nicaragua	150
Madagascar	92	Madagascar	88	Irak	100	Perú	127
Marruecos	82	Perú	83	Argelia	98	Marruecos	124
Ecuador	69	Marruecos	71	China	81	China	91
R.D. Congo	69	R.D. Congo	69	Honduras	80	Senegal	90
Perú	65	Nigeria	69	Nicaragua	77	TPalestinos	88
Bolivia	61	Ecuador	68	Turquía	75	Bolivia	87
China	56	Nicaragua	67	Colombia	71	Ecuador	84

AOD bilateral neta total
Fuente: OCDE/CAD

Tabla N.º 5
Posición de España en la cooperación
con América Latina (2007-2008)

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2007)	
País	Millones de US\$
Estados Unidos	1 916
España	1 071
Comunidad Europea	988
Japón	731
Alemania	592
Canadá	418
Francia	410
Países Bajos	230
Suecia	195
Noruega	169
Reino Unido	153
Italia	125
Suiza	108
Dinamarca	97

Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2007)	
País	% ayuda total a AL
España	20,80%
Canadá	10,20%
Japón	9,50%
Estados Unidos	8,80%
Luxemburgo	8,20%
Suiza	6,40%
Alemania	4,90%
Bélgica	4,50%
Suecia	4,50%
Noruega	4,30%
Finlandia	4,20%
Francia	4,10%
Dinamarca	3,80%
Países Bajos	3,70%

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2008)	
País	Millones de US\$
España	1 976
Estados Unidos	1 871
Comunidad Europea	1 108
Alemania	818
Canadá	482
BID	310
Japón	269
Países Bajos	230
Francia	213
Suecia	200
Italia	156
Reino Unido	127
Suiza	111
Dinamarca	103

Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2008)	
País	% ayuda total a AL
España	28,10%
Canadá	10,20%
Luxemburgo	9,70%
Japón	8,30%
Estados Unidos	6,9 %
Suiza	6,10%
Alemania	5,90%
Noruega	4,90%
Bélgica	4,70%
Suecia	4,40%
Dinamarca	4%
Países Bajos	3,90%
Francia	3,50%
Italia -	3,50%

Fuente: OCDE/CAD

Tabla N.º 6
Evolución de la ayuda bilateral bruta de España a los países prioritarios
de la Región Andina por sectores CAD (millones de euros, 2004-2008)

Bolivia					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	7,15	8,39	10,60	8,01	16,45
Salud	7,74	5,69	5,34	5,02	4,62
Población y salud reproductiva	0,66	0,44	0,49	1,13	1,47
Abastecimiento y depuración de agua	0,71	1,37	0,63	2,27	2,81
Gobierno y sociedad civil	9,56	4,72	7,11	16,25	9,76
Otros servicios e infraestructuras sociales	2,08	2,61	1,58	4,94	6,30
Infraestructura y servicios económicos	4,38	12,79	4,97	3,24	6,24
Sectores productivos	6,36	10,39	5,95	5,23	6,91
Multisectorial	3,62	5,29	4,25	6,85	4,35
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	42,31	51,77	40,96	52,99	58,95

Ecuador					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	3,69	4,83	8,41	11,59	7,66
Salud	1,85	1,07	2,26	4,28	3,59
Población y salud reproductiva	0,08	0,58	0,79	0,72	1,11
Abastecimiento y depuración de agua	2,78	0,82	1,33	1,94	3,60
Gobierno y sociedad civil	3,41	3,25	4,75	6,92	8,43
Otros servicios e infraestructuras sociales	2,86	2,48	2,43	8,60	5,38
Infraestructura y servicios económicos	13,32	11,69	0,04	2,72	12,60
Sectores productivos	3,16	4,78	3,81	6,35	7,53
Multisectorial	4,16	4,07	5,89	9,16	8,86
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	35,34	33,61	29,74	52,32	58,80

Perú					
Sectores CAD	2004	2005	2006	2007	2008
Educación	7,03	10,61	9,79	15,08	13,10
Salud	3,21	2,46	3,41	5,52	5,46
Población y salud reproductiva	0,06	0,25	1,01	0,76	1,69
Abastecimiento y depuración de agua	2,68	2,50	6,20	4,57	4,81
Gobierno y sociedad civil	3,92	6,92	5,25	10,03	13,36
Otros servicios e infraestructuras sociales	3,02	5,37	4,41	6,77	8,27
Infraestructura y servicios económicos	6,91	16,01	8,23	12,06	16,93
Sectores productivos	9,92	5,99	8,02	7,90	12,47
Multisectorial	8,99	6,70	9,78	10,43	8,40
Total contribuciones distribuibles sectorialmente	45,79	56,84	56,14	73,10	84,54

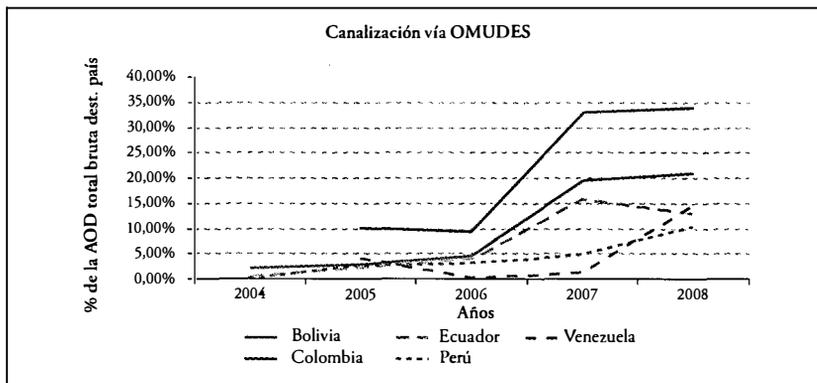
Fuente: PACI seguimiento

Tabla N.º 7
Operaciones de deuda en América Latina (2000-2007) (2002-2008)

Pais	Año	Operación	Monto €	Total €
Perú	2006	Conversión de deuda	1 005 685	2 142 900
	2002	Conversión de deuda	1 137 215	
Honduras	2007	Conversión de deuda	31 466 412	64 598 739
	2005	Conversión de deuda	7 362 961	
	2005	Anulación de deuda	84 485	
	2005	Anulación de deuda	10 200 479	
	2005	Reestructuración de deuda	6 662 262	
	2004	Reestructuración de deuda	3 365 930	
	2003	Anulación de deuda	49 761	
Guatemala	2000	Reestructuración de deuda	5 406 449	273 877 867
	2007	Anulación de deuda	131 003 000	
Haití	2006	Anulación de deuda	142 874 867	1 388 547
	2006	Reestructuración de deuda	1 388 547	
R. Dominicana	2005	Reestructuración de deuda	425 713	425 713
Uruguay	2005	Conversión de deuda	1 600 903	3 285 494
	2003	Conversión de deuda	1 684 591	
Ecuador	2005	Conversión de deuda	6 475 358	9 300 755
	2002	Reestructuración de deuda	2 825 397	
Nicaragua	2005	Conversión de deuda	1 277 692	580 589 630
	2005	Conversión de deuda	1 916 538	
	2004	Reestructuración de deuda	126 740 844	
	2003	Reestructuración de deuda	130 827	
	2003	Reestructuración de deuda	33 387 522	
Bolivia	2001	Anulación de deuda	417 136 207	25 681 184
	2003	Conversión de deuda	15 921 912	
	2002	Reestructuración de deuda	5 025 714	
	2000	Conversión de deuda	4 733 558	

Fuente: PACI seguimiento

Gráfico N.º 4
Evolución de la ayuda bilateral bruta española a países andinos canalizada a través de organismos multilaterales de desarrollo



Fuente: PACI seguimiento (2004-2008)

Tabla N.º 8
Los diez principales donantes de AOD por países de la región andina (2006 y 2007)

Bolivia

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Agencia Internacional de Fomento-Banco Mundial	816
2. Estados Unidos	166
3. BID Fondo Especial y otros	89
4. Japón	71
5. España	60
6. Alemania	52
7. CE	46
8. Países Bajos	41
9. Francia	31
10. Dinamarca	26

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Agencia Internacional de Fomento-Banco Mundial	781
2. BID Fondo Especial y otros	644
3. Estados Unidos	158
4. Fondo Monetario Internacional	118
5. Japón	69
6. España	66
7. CE	48
8. Alemania	43
9. Países Bajos	41
10. Dinamarca	30

Colombia

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	588
2. EC	62
3. España	60
4. Países Bajos	33
5. Alemania	29
6. Francia	26
7. Suecia	16
8. Japón	11
9. Canadá	10
10. Suiza	10

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	562
2. EC	72
3. España	71
4. Países Bajos	33
5. Francia	32
6. Alemania	30
7. Suecia	18
8. Canadá	15
9. Agencias árabes	12
10. Japón	12

Ecuador

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	77
2. España	68
3. EC	32
4. Japón	27
5. Alemania	22
6. Bélgica	20
7. Francia	11
8. Suiza	9
9. Protocolo de Montreal	9
10. Países Bajos	8

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	63
2. España	58
3. EC	32
4. Japón	24
5. Alemania	22
6. Bélgica	21
7. Francia	10
8. Suiza	9
9. BID Fondo Especial	8
10. Fondo Global	7

Perú

Diez principales donantes AOD (Promedio 2005-2006)	millones dólares
1. Estados Unidos	196
2. Japón	123
3. Alemania	100
4. España	83
5. EC	48
6. Bélgica	17
7. Fondo de Población de las Naciones Unidas	17
8. Francia	17
9. Fondo Global contra el SIDA	15
10. Canadá	15

Diez principales donantes AOD (Promedio 2006-2007)	millones dólares
1. Estados Unidos	165
2. Japón	132
3. España	107
4. EC	60
5. Alemania	57
6. Noruega	48
7. Canadá	17
8. Bélgica	17
9. Francia	17
10. Reino Unido	14

Fuente: OCDE-CAD

Epílogo

Luis Verdesoto Custode

Una vez formulada la primera versión de este libro, varios profesores de la FLACSO sugirieron que redactara una segunda parte del estudio introductorio o un epílogo que recogiera el debate más actualizado sobre la evolución de las relaciones entre Europa y América Andina, así como sobre la situación de la agenda sobre migraciones, en particular referidas a Ecuador, que constituirían un síntoma del desarrollo que podrían tener problemáticas más generales.

En efecto, el país atraviesa por un momento crucial en sus negociaciones de un acuerdo comercial con Europa, toda vez que la Unión Europea optó por realizar acuerdos regional/bilaterales con Colombia y Perú, desechó un acuerdo general con la Comunidad Andina, y asumió con Ecuador un tratamiento bilateral de sus cuestionamientos, en especial los relativos a libre comercio. Este tema condiciona las relaciones entre América Andina y España, cuya pertenencia y especialidad en la Unión tienen un grado relativo de autonomía. A su vez, la profundización de la crisis española repercute sobre los mecanismos que tratan la migración, tema duro de las relaciones bilaterales entre Ecuador y España.

Este epílogo no deja de lado el carácter propositivo que animó el estudio introductorio, y asume la principal recomendación acerca de la cooperación orientada hacia el fortalecimiento del Estado y las políticas públicas dentro de parámetros precisos. En los párrafos siguientes se desarrolla la línea inicial, en el sentido de la cooperación necesaria para la eficacia de la misma sobre el Estado, pero que se perfila como insuficiente. A la coope-

ración señalada debe acompañarla una intervención en el plano de la cultura democrática e institucional, a través de medios de comunicación de alcance latinoamericano, que profundicen en los temas de democracia, en general, y de Estado democrático, en particular.

Como contexto, se han recogido las principales conclusiones de una investigación sobre percepciones de relaciones internacionales en Ecuador, conocimiento básico de uno de los actores a los cuales van dirigidas las recomendaciones, que se ejecutarían a través de la cooperación internacional. Luego de un análisis de datos empíricos, se sugiere superar, desde un nivel más complejo, versiones reiterativas y estancadas en materia de migración. Esto es, la incorporación de asuntos relacionados a las demandas de la población con expectativas de migración a España y de la población migrante consolidada allí. Esto abre una agenda de integración y cohesión con ese país, así como de vínculos de segundo nivel con el país de origen. De modo complementario, se examinó alguna literatura relativa a la cooperación española.

El contexto general de este epílogo, que no se remite formalmente al seminario que dio origen a este libro, ni lo responsabiliza por sus contenidos, plantea que en la lógica de los acuerdos confluyen, por un lado, la necesidad de lograr formas eficaces para las partes; y, por otro lado, la concurrencia de estas, con mayores o menores desigualdades, en términos tales como proyectos, visiones y alcances de sus propuestas.

Europa y América Andina intentan acuerdos comerciales, luego de procesos en que, al principio, fue evidente que la segunda no tenía las condiciones estatales ni de desarrollo para soportar el peso de compromisos comerciales básicamente de apertura; y, después de la demanda y negociación de acuerdos de libre comercio, especialmente con Estados Unidos, se sintió en posibilidades de replicarlos con la Unión Europea. El contenido de la negociación comercial entre América Andina y Europa no tiene los alcances ni la precisión de los acuerdos con otras ex colonias europeas (protocolos financieros o detalles de cooperación). Sin embargo, provocó una escisión en los países andinos, con la que se hicieron evidentes las diferentes lecturas del desarrollo y el libre comercio, así como las estrategias políticas de Colombia y Perú, y de Bolivia y Ecuador.

Además de las posiciones ‘de principio’, es visible que las consecuencias de los avances en los acuerdos por parte de Colombia y Perú acorralan a Ecuador en temas de banano y café. Si bien los acuerdos comerciales exponen al país a situaciones comprometidas de desarrollo –que, sin embargo, son sorteables desde políticas públicas–, generan una situación de indefensión –en materias precisas–, al dejarlo fuera de los acuerdos regional/bilaterales. El problema se profundiza con la suspensión de la ley de preferencia comercial andina y erradicación de drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y la ‘reclusión’ en el Sistema Generalizado de Preferencias por la naturaleza de los competidores –fundamentalmente Brasil y Argentina– (Entrevista a Juan Antonio Sanahuja, 2011).

La opción de apertura de Colombia y Perú es clara, como no lo es la visión de ‘endogenización’ de Ecuador y Bolivia. Esta diferencia, al margen de los acuerdos con Europa, anuncia poco futuro al proceso andino de integración, fundamentalmente por la ausencia de proyectos y/o estrategias de recomposición del marco regional. No solamente se trata del acuerdo económico –afectado por las oscilaciones entre Unión Aduanera y Política Arancelaria Común–, sino, de capacidad política para acometer una agenda común que, amparada en la tolerancia intergubernamental (e interestatal) sobre proyectos de desarrollo y posiciones ideológicas, asuma las cuestiones centrales de la integración, que son comerciales, pero fundamentalmente políticas.

A la ausencia de un proyecto de integración regional andino, desde el cual abordar acuerdos interregionales¹, se oponen, desde el lado europeo, por un lado, la concreción de un proyecto bien definido de relacionamiento interregional y/o bilateral²; y, por otro lado, la misma débil consistencia de la voluntad de integración y de postura multilateral en América Latina/Andina. Como se puede observar en los datos consignados luego para Ecuador, aquello profundiza una notable asimetría con Europa y potencia la inconsistencia de las propuestas andinas. Ahora, las

- 1 A la intolerancia se suma la indefinición de opciones en la región, básicamente entre autonomía, regionalismo y soberanía. Al respecto, ver Sanahuja (2011).
- 2 La ausencia de un proyecto interlocutor en América Andina multiplica la eficacia del proyecto europeo, que marca la agenda y el ritmo de las relaciones, más aun en situaciones en que puede llevar la negociación desde posiciones inflexibles.

propuestas europeas, más bien, se recluyen en la rebaja de importancia de la relación con América Latina/Andina.

Las 'ausencias' de esta región potencian una actitud de premio/sanción de Europa hacia ella. Este fraccionamiento de la región (América Latina/Andina 'buena' –interlocutor– y 'mala' –sujeto de sanción–) dificulta notablemente los marcos de una cooperación eficaz e independiente, y, fundamentalmente, debilita la capacidad normativa/valórica del discurso de la cooperación europea.

En el caso particular de las relaciones de España con América Andina, una cuestión importante a tratar es el grado en que la administración pública española pueda tener una independencia relativa de la Unión Europea en materia de cooperación, dados los cambios que se producen en Europa, por un lado, y, por otro lado, la capacidad de mantener las políticas de Estado que tenga la administración española en materia de cooperación, de producirse cambios gubernamentales (Entrevista a Elena Flores, 2011).

El tema más obvio será que el margen de maniobra que tenga la cooperación española en relación con América Latina dependerá de la profundidad de los cambios europeos y españoles, que seguramente buscarán afinidades ideológicas –en Europa y América Latina/Andina–, en un contexto de estabilidad de los mecanismos que ya se han perfilado. Esto es, en el marco de recortes fiscales y ampliación de prioridades –circunstanciales y estratégicas– se profundizará la cooperación descentralizada de las comunidades autónomas y la operación de todas las formas de cooperación a través del ámbito no gubernamental, con las connotaciones que aquello implica.

Las tensiones de la cooperación española aparecen ligadas a la naturaleza de los receptores, países de renta media más próximos a las metas del milenio que los países africanos y, especialmente, subsaharianos. A la vez, la evolución de los acontecimientos de la costa mediterránea de África determina el apareamiento de nuevas prioridades. Pero, simultáneamente, por el lado no previsto de la evolución de la crisis española, las empresas privadas –transnacionales de origen español– ahora requieren más del mercado latinoamericano para respaldar la realización de sus activos, lo que complejiza el escenario, por la combinación de intereses de solidari-

dad y de rentabilidad. Este tema ha contextualizado, decisivamente, la política exterior española, no sin críticas internas y externas, pues no cabe incentivar una independencia absoluta de economía y política en ninguna de las partes. Finalmente, una última tensión está relacionada al carácter de creciente ‘pragmatismo’ que pueda adquirir la política de cooperación, en la que, junto con el mantenimiento de los instrumentos, se pueda desvanecer el fundamento valórico de la cooperación.

Pero volvamos sobre un planteamiento ordenado, que permita propuestas positivas.

Primera parte:

Las relaciones políticas entre la Unión Europea y América Latina

Acerca de la naturaleza de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la pregunta básica consiste en plantearse si actualmente existe una sociedad estratégica. Juan Pablo de Laiglesia³ dice que:

La Unión Europea y América Latina somos aliados naturales que compartimos valores y agenda, en materia de consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, en una apuesta clara por el multilateralismo y la multipolaridad, y en la provisión de bienes públicos globales. [...] dentro del G-20 hay tres países de América Latina. Europa necesita socios para redefinir su papel en la política global y en este sentido América Latina es un aliado natural que puede ayudar a la Unión Europea a consolidar su papel en la globalidad y sobre todo en lo referente a su papel exterior (De Laiglesia, 2010: 21).

Este autor profundiza su reflexión extendiendo la naturaleza del vínculo a uno triangular –que incluye a Estados Unidos–, en que la conveniencia principal se desplaza hacia América Latina (“le permite reforzar la relación estratégica con sus dos principales socios, cercanos políticamente, interrelacionados económica y comercialmente, de donde proviene el esfuerzo

3 Secretario de Estado para Iberoamérica de España.

inversor y la cooperación al desarrollo”), seguida por Estados Unidos (“le resulta imprescindible reorientar sus relaciones tanto con la Unión Europea como con América Latina en la implementación de su nueva política de diplomacia blanda/*soft power* y multilateralismo”), y finaliza con la Unión Europea (“desea confirmarse como el socio confiable para ambos, como instancia facilitadora de iniciativas para el desarrollo, la estabilidad y la prosperidad”)(De Laiglesia, 2010: 21-22).

La tan explícita estrategia europea de intervención en un orden mundial multipolar en que se negocian nuevas correlaciones y formas institucionales asume el supuesto de que es preciso constituir, con algún grado de urgencia, a América Latina como un interlocutor. Europa requiere, por un lado, de la comparecencia política de América Latina dentro de la nueva arquitectura política internacional; y, por otro lado, también precisa de una recomposición de sus relaciones con Estados Unidos, que se facilitan desde las complejidades que implica la comparecencia de un tercero (Alonso, 2010).

Esta identificación de problemas comunes que devengan en propuestas compartidas se ha detenido en las circunstancias económicas de las dos partes. Sanahuja sintetiza la literatura sobre el tema.

En lo que a veces ha sido interpretado como una clara contradicción con los objetivos de la UE de apoyo a la integración regional, solo se habían firmado acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002). Ello no se interpreta, a su vez, como resultado de una estrategia proactiva de la UE, sino como una actuación meramente defensiva. Esta se explicaría, sobre todo, por los posibles efectos de desviación de comercio y de un peor trato a la inversión europea que supondrían los respectivos acuerdos de libre comercio que tanto Chile como México han firmado con los Estados Unidos. A ello se le sumaría el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre 2008 y 2009, que condujo a una negociación bilateral con Colombia y Perú, lo que, en conjunto, revelaría el abandono de la estrategia “interregional” de la UE y la afirmación, por la vía de los hechos, de una estrategia bilateral que también expresaría el fracaso de la tradicional política de apoyo a la integración regional de la UE (Sanahuja, 2010: 8).

El interregionalismo se estrelló en el umbral de la falta de iniciativas de América Latina, síntoma de su débil constitución como interlocutor regional. Por una parte, los procesos de integración experimentados en la región se han detenido en la identificación de intereses y estrategias compartidas que no han podido caminar hacia una forma común, por falta de bases objetivas y de expresiones políticas orgánicas con sus sociedades. Y por otra parte, la complejidad de la globalización profundiza las perspectivas y pisos desde los cuales acceden cada uno de los países de América Latina, ritmos y desarrollos desiguales que impiden una gestión supranacional.

Ciertamente, con las cumbres entre jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina se dieron pasos iniciales importantes, al desplazar una agenda constituida de modo vertical, que trataba solamente los problemas de América Latina –especialmente sobre la democratización y la paz–, hacia las problemáticas de la gobernanza global –que incluyen las propuestas europeas–, buscando posiciones comunes (Sanahuja, 2011). Se dieron progresos importantes desde la Cumbre de Río, ya que, posteriormente, se estrecharon las posibilidades. Respecto de la Cumbre de Madrid, aún conviene guardar prudencia interpretativa.

Sanahuja sistematiza los factores que afectaron a la relación birregional:

En primer lugar, hay que mencionar la marcada “securitización” de las relaciones internacionales tras los atentados del 11 de septiembre, que alejaron a América Latina y sus prioridades de la agenda internacional, en particular para Estados Unidos, desde entonces centrado en la “guerra global contra el terror”. Solo Colombia escapó a esta tendencia, en la medida que el gobierno de Uribe logró resituar el conflicto colombiano en el marco de esa “guerra” global. En segundo lugar, la nueva agenda de desarrollo y los Objetivos del Milenio han desplazado la ayuda y la atención de los donantes hacia países más pobres de África subsahariana y Asia meridional, habida cuenta de que América Latina, una región de renta media en la que el verdadero problema es la desigualdad y no la pobreza, tiene recursos para resolver sus problemas sociales por sí sola, si es que adopta las políticas adecuadas, y en especial las siempre pendientes reformas tributarias. En tercer lugar, en contraste con lo ocurrido en Asia, y con la excepción, quizás, de Brasil, la región no ha logrado convertirse en el polo de crecimiento económico que se esperaba, más allá del retorno a un modelo primario exporta-

dor intensivo en recursos naturales y mano de obra barata, en el que las materias primas –y en algunos casos las manufacturas de las ‘maquila’– vuelven a ser un vector de crecimiento tan importante como frágil. El ascenso económico de Asia, en particular, ha situado a América Latina y la UE ante mayores opciones para diversificar las relaciones exteriores, y el interés mutuo parece disminuir (Sanahuja, 2011: 10).

Desde esta perspectiva, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina parecen configurarse en una doble vía⁴. Por un lado, la oscilación entre formas de relación comercial y cooperación tendiente a la cohesión; negociación interregional y acuerdos bilaterales; libre comercio y derechos humanos; unilateralidad de la “directiva de retorno” y negociación colectiva sobre migración que, finalmente, acentúan la diversidad de América Latina por la variedad de circunstancias de su relación con Europa y España.

Por otro lado, la invocación a una regionalidad mayor de lo que dan las capacidades –especialmente políticas–, presionando sobre el carácter de países de renta media, y soslayando las diferencias de proyectos políticos en curso, en que se forma, por ejemplo en el área andina, una radical distinción económica (aperturas exitosas de Colombia y Perú, que configuran una relación privilegiada en el Pacífico y con Estados Unidos) y política (democracias liberales *versus* experiencias neopopulistas que pretenden adquirir una forma multilateral en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA).

En la dimensión regional, el horizonte estratégico de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) no es claro, por la tensión existente entre la ALBA, que presiona por una agenda compleja y múltiple, y Brasil, que asume un liderazgo limitado a una agenda de infraestructura, seguridad y ambiental. Pero, fundamentalmente, América Latina no existe como una expresión multilateral, pese a los intentos ‘voluntaristas’ de conformar instancias y organismos regionales, que reflejen la composición y acuerdos del continente sin Estados Unidos⁵. Los países con estra-

4 Dejamos por fuera del análisis el telón de fondo que constituye la necesidad de América Latina para la empresa privada de algunos países como España (Ospina-Valencia, 2010).

5 Cabe señalar que la ausencia de Estados Unidos en el escenario regional alienta estas posiciones, más allá de la decisión política uniforme de los países que conforman el corazón de la ALBA de bajar el nivel de relaciones diplomáticas con este país.

regias más aperturistas concurren al escenario regional desde una perspectiva de individualidad que busca concertación con sus pares antes que una posición regional⁶. De este modo, la falta de posiciones y acuerdos regionales dificulta la conformación del interlocutor aspirado por Europa. Mientras que la Unión Europea pone una agenda para la relación con América Latina/Andina, la región no puede poner una agenda de contraparte y se limita a reaccionar y poner en evidencia las asimetrías entre los países y las distancias en estrategias para abordar la concurrencia al escenario internacional.

Sin embargo, cabe interrogarse sobre si estamos frente a un nuevo ciclo de la integración latinoamericana (Del Arenal, 2010). Existen indicios de cambio en los procesos de integración vigentes en la región, sea por el agotamiento de algunos o por la reacción ante nuevas circunstancias. Las estrategias para abordar la coexistencia de una multiplicidad de un procesos –generalmente ineficientes– van desde la deglución hasta la coordinación. El elemento más característico parece ser la ausencia de un amplio liderazgo o la decisión de Brasil de no asumirlo sino en los términos planteados por sí mismo, siendo evidente que Venezuela no puede asumir los vacíos creados por esa postura.

¿Hacia dónde conduce la crisis del ‘regionalismo abierto’, que pudo haber puesto en cuestión la relación interregional? La dinámica de las dos partes parece haber complejizado las interdependencias, en materia migratoria, ambiental o de seguridad, que requieren de nuevas formas de tratamiento supranacional, que no se restrinjan a las conocidas.

En términos programáticos, ningún país de América Latina parece haberse estacionado en un aperturismo elemental dentro del amplio cauce del ‘regionalismo abierto’. Esa visión no estuvo ni está vigente, especialmente, en América del Sur. No se puede evaluar los procesos latinoamericanos desde una perspectiva caricaturesca o falsa que, lamentablemente, se origina en la misma región. La falta de una aproximación sensata a la situación regional presiona por propuestas regionales en casi todas las materias de la política pública, que estarán destinadas a ejercicios buro-

6 Por ejemplo, México, Brasil, Perú, Colombia o Chile, que cuentan con alternativas comerciales más allá de Europa y Estados Unidos.

cráticos sin concreción política, y peor aun institucional. Lo más real es que el futuro de los procesos de integración no es claro y que no ha surgido, todavía, una alternativa al regionalismo que estuvo asociado a la apertura de las décadas pasadas.

El tratamiento mediante cuerdas separadas, sea interregional, bilateral o regional/bilateral, debe ser reconocido como una consecuencia de las propias dinámicas de América Latina, aunque, ciertamente, esto no le robustece como interlocutor. Se abre la pregunta de si el diálogo político interregional se mantiene sobre las bases de una relación económica diversa; ¿cuál es el destino previsible de velocidades diferentes? ¿La prevalencia de relaciones sectoriales? ¿La inorganicidad?

La cooperación española. Revisión de pocos temas

En el contexto de la recomendación formulada en el estudio introductorio de este libro, cabe asumir la interrogante central acerca del contenido y la forma en que la Unión Europea puede proseguir su conformación como ‘potencia civil’ o ‘actor normativo’ en sus relaciones con América Latina. Esto es, “las capacidades y la influencia real de una política exterior basada en valores pero también en intereses, y sobre el papel de una ‘asociación birregional’ que ha afirmado estar sustentada en un compromiso común con los valores democráticos” (Sanahuja, 2010: 129).

El Plan Director de la Cooperación 2005-2008 recoge entre sus estrategias y prioridades horizontales el “aumento de las capacidades sociales e institucionales”, que incluyen la gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, lo que se constituyó en una muy significativa asunción de una perspectiva y compromiso político y estatal de la cooperación española, una condición necesaria para el desarrollo de sus destinatarios⁷. En la declaración más sólida sobre el tema que nos ocupa, el plan sostiene que:

7 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya aparecen como el articulador central de la cooperación, no obstante, al estar precedidos por una invocación a la democracia, se reinscriben en la necesidad de una asociación y correlación necesarias entre lucha contra la pobreza y desarrollo institucional.

Los Estados son los principales responsables de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia [...] El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político. Consecuentemente, las instituciones se erigen en factor primordial para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades, así como el acceso y la igualdad de oportunidades (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009a: 36).

Los temas principales que aborda son:

- Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político.
- Apoyo y fortalecimiento de los procesos y los mecanismos institucionales del diálogo social.
- Fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Desarrollo de la administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos.

Esto implica el fortalecimiento de los partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicatos; a la sociedad civil; a los parlamentos y legislativos; a los órganos electorales democráticos; los mecanismos institucionales del diálogo social; la garantía del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva; la profesionalización de la carrera judicial y servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales; el mejoramiento de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior; la seguridad pública y ciudadana; el refuerzo de las instituciones públicas que velen por la seguridad jurídica y económica; el fomento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a la actividad de las administraciones públicas; y la descentralización y robustecimiento de las administraciones locales.

Efectivamente, ese Plan Director asumió el compromiso sólido de apoyar el desarrollo institucional de los receptores de la cooperación. El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 reordena los elementos citados del siguiente modo:

La gobernabilidad democrática reconoce el derecho de las personas a tener un desarrollo sostenible; para ello las instituciones deben garantizar el acceso a determinados servicios básicos, los derechos políticos y la igualdad de género como un elemento troncal de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad tiene diversas dimensiones, tales como: desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad, promoción de la cohesión social, rendición de cuentas, etc. Estos aspectos se engloban en una doble dirección: a) mejora y reforma de la institucionalidad democrática, y b) apoyo a la organización de la sociedad civil (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009b: 99).

Así, el Plan de Cooperación Española 2009-2012 anuncia un nuevo ciclo, marcado por una política de Estado en esa materia que eleva la eficacia de la lucha contra la pobreza (“Pacto de Estado contra la Pobreza”), y del compromiso para perseguir una “globalización más inclusiva y equitativa” y afrontar el deterioro ambiental. Se trataría de trascender la política de mera cooperación y convertirla en una política integral, de desarrollo común y compartida.

El signo de la pretensión, no obstante, es más bien metodológico. Esto es, se afirman con mayor convicción elementos metodológicos, antes que programáticos. La búsqueda de la efectividad parece orientar el plan en actual desarrollo que, además, coincide con un período de restricciones en la disponibilidad de excedente público español con dedicación a la cooperación, junto con la necesidad de conciliar nuevas expectativas internacionales, fundamentalmente la apertura de cooperación basada en los ODM –orientados lógicamente hacia África subsahariana– y la emergencia de nuevas demandas en África mediterránea –vecindad e interlocución de tratamiento necesario.

El plan en curso se compromete con la continuidad de los elementos básicos del anterior, entre los que se encuentra nuestra línea de preocupación básica: la gobernabilidad democrática. Pero anuncia, a su vez, las temáticas emergentes: desarrollo rural, medio ambiente, sector privado y migración. Conceptualmente, nos interesa resaltar el concepto de “globalización imperfecta”, asociada a la multipolaridad y la necesidad de contar con nuevas vías de diálogo y canales de expresión de los países emergentes.

España se compromete a desempeñar un papel contra-cíclico frente a la crisis con el que se trata de expandir la ayuda, defender criterios de apertura e integración del sistema internacional y alentar la cooperación a otros donantes. Asume un enfoque basado en derechos consistente, básicamente, en definir la ayuda en términos de derechos individuales y colectivos, evitar la discriminación a grupos vulnerables, ampliar las responsabilidades estatales de garantizar derechos hacia los agentes no estatales e internacionales, y la consiguiente rendición de cuentas, así como incentivar la construcción de ciudadanía, el empoderamiento y la participación.

De este modo, como parte del objetivo general de promoción de la democracia y respeto de los derechos fundamentales, se plantea como objetivo específico: “Fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social, contribuyendo a la creación de instituciones públicas y estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que lleven a la construcción del Estado y a una situación de paz” (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009b: 99).

El plan en vigencia, además, reconoce que existen “situaciones de crisis y fragilidad” en la promoción de la gobernabilidad democrática, debiendo orientarse el fortalecimiento de las administraciones públicas hacia la prevención de crisis.

Lo que más llama la atención de la ‘nueva’ política de cooperación es que la lucha contra la pobreza deja de tener como condición necesaria a la democracia y, más específicamente, al ‘Estado democrático’, asumiendo al Estado de los receptores como uno ya democráticamente construido, buscando un desplazamiento de roles y responsabilidades hacia la sociedad y el mercado, además de multiplicar la eficacia de la cooperación existente. Esta podría ser una cautela acertada –fijarse en la calidad del gasto– y un desplazamiento apresurado –suponer el Estado democrático y las tareas que se fijó la cooperación inmediatamente anterior como ya dados–. América Latina ha vuelto a un período de nuevas y altas ‘volatilidades’ (no necesariamente inestabilidades democráticas), que requieren de ajustes democráticos y de calidad democrática urgentes. Más aun en el caso de América Andina.

En estricta sistematización de los documentos, cabe recuperar una mención a la calidad democrática (Estado de Derecho, división de pode-

res y demandas ciudadanas), y a estrategias de gobernabilidad basadas en tecnologías de información y comunicación. Las prioridades invocadas son políticas públicas de cohesión social (sanidad, educación, pensiones y protección social), género (participación de las mujeres y liderazgo político), diálogo social y civil (promoción de la legitimidad), fortalecimiento del poder local y de la descentralización (inmigración, urbanización y violencia), y fortalecimiento de la sociedad civil (interlocutores de los gobiernos).

Continuamente, debemos repreguntarnos: ¿qué es lo que hemos avanzado en el reconocimiento de los elementos que conforman una comunidad iberoamericana? y ¿qué es lo que se comparte más activamente en cada ciclo político de sus integrantes?

Efectivamente, puede plantearse que son valores de la modernidad que pueden sintetizarse en los recogidos por el plan en análisis, tales como libertad (participación en asuntos públicos), responsabilidad (ejercicio de autonomía y deliberación), igualdad (no discriminación), justicia (homogeneidad de oportunidades), no discriminación (no preferencia indebida), solidaridad (fraternidad), respeto activo (tolerancia), diálogo (resolución pacífica de diferencias), coherencia (principios) y transparencia (información).

La evolución de la coyuntura política española obliga a preguntarse, desde diferentes ámbitos, ¿hasta dónde han cristalizado políticas de Estado para el relacionamiento internacional, especialmente sobre la cooperación –política, económica y de desarrollo– del Estado español para con América Latina, que mantengan un sustrato básico, además de que sostengan la orientación general de la Unión Europea en el tema? Evidentemente, España se asume sólida y orgánicamente parte de la Unión, siendo que este es un marco límite y estímulo específico para la cooperación. Y, a su vez, las variaciones de la coyuntura política española –oscilaciones que no se presentan por primera vez– deberían anunciar una decantación de las estructuras estatales –y se espera también que de las políticas públicas– para con los roles que España cumple en el liderazgo de los vínculos de Europa con América Latina. De algún modo, el período que pueda abrirse en el futuro inmediato se constituye en una prueba especial del grado de modernización y solidez del Estado español; mirada que no solo sostendrán los Estados europeos sino también el público latinoamericano.

Una recomendación complementaria

Existen múltiples síntomas que permiten afirmar que la tarea de asentamiento y perfeccionamiento democrático en América Latina es un proceso 'inacabado' y 'permanente'. Las intervenciones institucionales y los apoyos que se puedan recibir incentivan el desarrollo democrático, estatal y social, pero, finalmente, se remiten a problemas estructurales y multidimensionales. El más importante es el cambio en la cultura cívica y política que permita la instalación de una 'buena' política. En esta tarea existen tipos de influencia internacional que no afectan a la soberanía y todas sus formas de autodeterminación que, además, se conectan con la esencia de la conformación ciudadana. La comunicación es una parte intrínseca de la política moderna y es el instrumento irrecusable de constitución de los sujetos políticos, en la que, a despecho de la organización, se acude a valores que se interiorizan en los sujetos como su forma orgánica y más pertinente de la política. La conformación de los sujetos políticos se dificulta cuando se realiza a través de redes (incipientes como en América Andina), pues, trasciende los procesos constitutivos básicos y clásicos de la producción y del territorio, y constituye a los sujetos a través de mecanismos 'difusos', como es, en esencia, la comunicación.

Las redes son sujetos políticos indefinidos, cada vez más inaprensibles por las formas institucionales convencionales, al mismo tiempo que la socialización política se ha transnacionalizado, aunque se mantengan los límites estatales como referencia del ejercicio del poder. Pese a las tendencias 'endogenistas' de variado cuño, los valores democráticos se reconocen como una acumulación histórica y universal. De este modo, también su emisión puede ser general, y una corresponsabilidad internacional, materia de cooperación.

En la conformación de la cultura cívica y política de los latinoamericanos confluyen vertientes que, invariablemente, se relacionan con las nuevas tecnologías de información y comunicación, y, especialmente, con la televisión. La emisión de mensajes de la televisión —entretenimiento, propaganda e información—, además de sus formas nacionales, está relacionada con la ocupación que puedan hacer emisores con cobertura general en la región. Los mensajes están asociados con una lengua y públicos específicos.

Así, por un lado, el público latinoamericano puede ser complementario y marginal cuando los emisores persiguen al público de habla hispana residente en América Latina⁸, y, por otro lado, puede ser marginal cuando se persigue a la población de habla hispana originada en la histórica migración española (que no solo migró a América Latina)⁹. En el primer caso, se ubica la programación de las redes norteamericanas, mientras que en el segundo, las redes españolas. En los dos casos, la masa poblacional más importante no es un objetivo de esas emisiones, a pesar de que en ella reside, al menos cuantitativamente, la reproducción lingüística y cultural.

Bajo ningún concepto se puede intentar que las redes de emisión norteamericana reorienten la vocación asignada al segmento poblacional al que se dirigen, y que consiste en su 'integración' –bajo formas particulares– en la sociedad y las economías norteamericanas, dentro de nichos específicos; y peor aun se puede pretender que diferencien su mensaje hacia América Latina, que no pierde el carácter asignado en la especialización internacional.

Pero, en sentido contrario, es completamente posible demandar que la emisión originada en España, por un lado, amplíe sus destinatarios y se dirija, como un componente importante, hacia el público de habla hispana residente en América Latina, pero cuyo nexa con la migración española pueda haberse disuelto o solo reconocerse en la lengua. Por otro lado, que el contenido de la programación consista, en partes sustantivas, en el desarrollo de valores democráticos, históricos y universales.

La cooperación internacional ha roto los prejuicios de que la cooperación en materia institucional le era ajena, pues invadía los campos de la política y, consiguientemente, de la no intervención en los asuntos de otros Estados. Las formas elementales de comprensión de la soberanía nacional se modifican constantemente en la modernidad. Y, por consecuencia, también las modalidades de la cooperación internacional, que en materia institucional corresponde a una forma política en su acepción exacta y amplia.

8 Por ejemplo, para la cadena CNN.

9 Por ejemplo, para la TVE.

La televisión española puede asumir como su responsabilidad intervenir en el desarrollo de valores democráticos inherentes al progreso de los Estados modernos (y que con ello no dejan de ser nacionales pero avanzan hacia Estados democráticos), tanto como de los sentidos que asuma la democratización de las relaciones internacionales, incluyendo las formas bi y multilaterales.

La capacidad de conformarse como actor internacional del Estado español es, y debe ser, correlativa a su compromiso con políticas de Estado de la modernización, entre ellas, la cooperación en los términos ya definidos por su planificación. Asumimos que sus propuestas de cooperación están inspiradas y sustentadas en valores y aspiraciones del pueblo español, y cristalizadas en una forma estatal, al margen de sus modos gubernamentales. Igualmente, que las políticas estatales de cooperación son posibles de ejecutar, al margen de los cambios en el gobierno español y en los gobiernos latinoamericanos.

La cooperación en materia de comunicación genera mecanismos de producción de legitimidad en la política latinoamericana, condición necesaria en un contexto de cooperación estable, y a la vez incrementa la legitimidad del cooperante, también necesaria en un contexto de cambios de escenario. Por consiguiente, esto aumenta la legitimidad surgida no sólo de la materia de la cooperación —comunicación en valores democráticos—, sino en la eficacia y coherencia de las políticas, pues alcanza con mayor cobertura a muchos segmentos distintos, sin involucrarse necesaria y forzosamente en las contingencias nacionales, que disminuyen la efectividad de la cooperación.

Esto no excluye, ni encubre, que rubros duros y espinosos de la cooperación, como el comercio, la inversión, los derechos humanos, la migración, entre otros, sean tratados. Al contrario, refuerza una intervención más cautelosa, pero cuya invocación a principios determine una coherencia necesaria. Esto, del lado español. Del lado latinoamericano, también es necesario ajustar instrumentos de coherencia en la demanda de cooperación, para que se abandone una forma de 'oportunismo' entre intereses empresariales, incongruencia en la aplicación de principios liberales elementales y 'ayuda' clientelar a los gobiernos de turno.

La forma de la globalización en el plano de la gobernanza no sólo debe relacionarse con la multilateralidad institucional, sino con acciones de cobertura regional como la propuesta, que no excluyen una relación interregional. La relación interregional no puede ser equitativa, por los desarrollos desiguales de los procesos. Sin embargo, las acciones regionales ‘aceptadas’ e ‘interiorizadas’, en este caso, por oferentes y receptores pueden contribuir –como piso necesario– a formas regionales sólidas y relaciones interregionales fuertes. La comunicación en valores democráticos contribuye a los procesos de integración por las bases comunes de los valores universales –e históricos– comunicados, pero también, a la solidez de una relación bilateral/regional, pues modifica las bases desde las cuales se produce. Esto es, democracias más sólidas y políticas externas asentadas en compromisos más claros de las comunidades nacionales.

Segunda parte:

Las percepciones internacionales de los ecuatorianos

Es conocido que la construcción actual de identidades sociales tiene referencias locales y globales. Las identidades con referencia internacional también se construyen a horcajadas entre lo global y lo local, y buscan una conciliación no exenta de contradicciones e incoherencias. La conformación de Estados andinos –de su forma soberana y presencia exterior– no ha logrado resolver la cuestión de los términos profundos y cambiantes de la pertenencia de los ciudadanos a la respectiva comunidad nacional. En todo caso, en el mediano plazo, el proceso varía y también el ‘piso social nacional’ desde el cual los Estados producen sus vinculaciones externas y sus políticas exteriores, materia que nos interesa en esta parte del epílogo.

Dicho de otro modo, es conveniente buscar la conformación de los escenarios nacionales de opinión acerca de temas internacionales en los países andinos. Así se ubicará con mayor precisión el rumbo que adoptan los vínculos externos demandados por la población y, también, el grado de concordancia que guarda esa opinión con el discurso externo de las elites y con las políticas internacionales de los Estados¹⁰. Desde el análisis del caso ecuatoriano, pretendemos extraer conclusiones que colaboren ulte-

riormente con la definición de los vínculos entre América Andina y España, así como de la relación interregional con Europa.

El análisis realizado en este acápite del epílogo se basa en el resumen de una investigación sobre percepciones de las relaciones internacionales en Ecuador (Zepeda y Verdesoto, 2011), y parte de un análisis más amplio de América Latina –finalizado paralelamente a la redacción de estos párrafos–, que resulta enteramente pertinente para los propósitos del libro, particularmente para señalar cauces de agenda de las relaciones con España, del tipo de multilateralismo que se perfila desde la región y, puntualmente, de los temas de migración, aspecto duro de las relaciones.

La construcción de la identidad de los ecuatorianos se basa en una fuerte presencia de los referentes nacionales (82,1%), siendo que el componente de identidad local no necesariamente puede ser asumido como ‘defecto’ de construcción de la identidad nacional. Esta referencia nos anuncia una reconfiguración moderna de los territorios al tiempo del peso importante del Estado –y las políticas públicas– en la constitución de las formas regionales y nacionales. Las ciudades primadas de Ecuador, Quito y Guayaquil, asientos de las ‘élites’ de más fuerte penetración actual en todo el territorio y más expuestas a la influencia internacional¹⁰, muestran un mayor peso de construcción de la identidad con referentes nacionales, modificando ahora antiguos juicios de pertinencia histórica acerca de Guayaquil con regionalismo anti-nacional, y de Quito alejada del mercado mundial. Las percepciones internacionales de los encuestados en las dos ciudades concurren, generalmente, en proporciones parecidas en la conformación de las opiniones.

El ‘orgullo’ acompaña a la referencia a la nación, siendo que las motivaciones se amplían y se refieren básicamente a la pertenencia territorial ‘necesaria’ y a otras formas de ‘estética nacional’; y ‘relegan’ una lectura más racional de la nación referida, por ejemplo, a los logros estatales y comunitarios, u otras formas de satisfacción.

10 Obviamente, no suponemos que las políticas externas deban ser exactamente el reflejo de las percepciones de la población, pero sí que deben producirse formas de congruencia entre las opiniones nacionales, el discurso de referencia internacional del Estado y la política exterior.

11 Toda formación social presenta diferencias sustantivas y desigualdades territoriales con contribuciones distintas a la conformación nacional, lo que no autoriza que el carácter de sede de gobierno convierta ese asentamiento humano en sede actual de la ‘burguesía nacional’.

Sentirse latinoamericano (40,9%) y sudamericano (28,2%) también acompaña a esta conformación de la identidad nacional, respuestas que se formularon independientemente de la referencia a la pertenencia nacional.

La identidad nacional no debe confundirse con nacionalismo, noción que inspira varias propuestas internacionales y que aspira a constituirse en sustento de nuevas formas de multilateralismo. Las dimensiones del nacionalismo político actual en Ecuador hacen referencia a una exacerbación político-discursiva de varias percepciones de los ciudadanos, que se recodifican como políticas públicas y ‘soberanías’. Sin embargo, los referentes empíricos que trabajamos de nacionalismo existente en la sociedad muestran que 42,5% de los ecuatorianos opina que es “bueno” que las ideas y costumbres de otros países se difundan en Ecuador; 34,2% señala que es “malo”; y el 18,6% piensa que “depende”. Las cifras revelan una ‘cautelosa apertura’ antes que un nacionalismo elemental como el que se ha querido esgrimir.

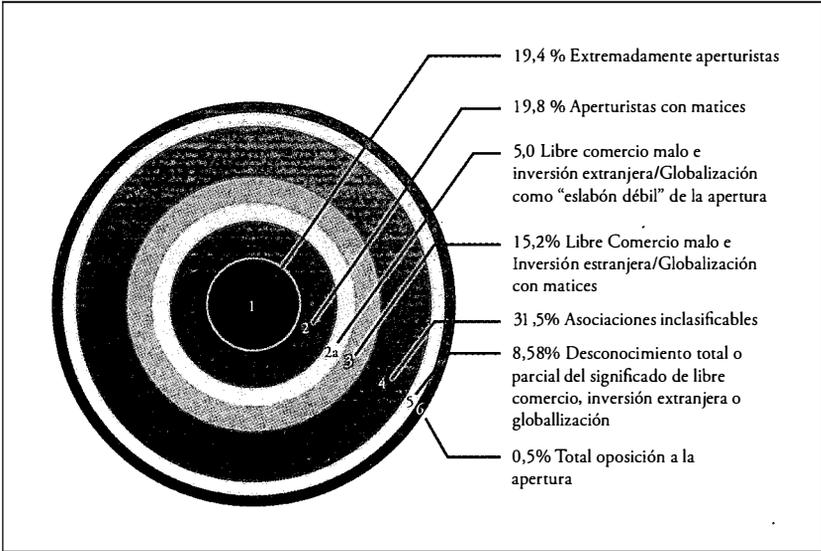
Los datos sobre temas económicos muestran una amplia disposición a la apertura económica¹². El 45,3% de la muestra expresó que la globalización –definida como “el mayor contacto de nuestra economía con otras economías en el mundo”– es “generalmente buena”; 22,4% se mostró indiferente, y sólo 12,3% de las personas entrevistadas opinó que la globalización es “generalmente mala”. Guayaquil y Quito mostraron mayor propensión a las opiniones favorables hacia la globalización. Sin embargo, la evaluación sobre la inversión extranjera fue más positiva, ya que el 75,5% de la población pronunció que beneficia “mucho” (46,5%) o “algo” (29,0%). Respecto del libre comercio, 58,4% lo asumió como “bueno” para la economía ecuatoriana, 57,8% para los trabajadores ecuatorianos, y 57,6% para las empresas ecuatorianas¹³.

En la investigación que nos sirve de base para los presentes párrafos asociamos las tres variables de apertura: globalización, inversión extranjera y libre comercio, para determinar la consistencia y coherencias de las opiniones. El resultado se muestra en el siguiente gráfico.

12 Obviamente, como en todo trabajo sobre percepciones, aún se debe investigar, mediante grupos focales, las significaciones de la apertura. Consiguientemente, de ello no se pueden colegir la consolidación del multilateralismo aperturista, ni un proceso de reversión.

13 50,3% de los encuestados se mostró a favor de negociar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, y 32,8% consideró que dicho tratado sería igualmente beneficioso para ambos países.

Gráfico N.º 1
Círculos del aperturismo



Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

En contraste con el nacionalismo cultural y el nacionalismo económico, el nacionalismo político es fuerte, expresado en el rechazo, común a todos los grupos poblacionales (83%), a la posibilidad de que un extranjero naturalizado sea elegido asambleísta o, más aun, de que un extranjero naturalizado sea elegido presidente de Ecuador (88,9%). Sin embargo, en otro ámbito, hubo apertura, ya que el 71,9% de la muestra dijo estar a favor de que Ecuador recibiera ayuda financiera de Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Los encuestados se mostraron ambivalentes frente a la limitación a la soberanía que implica la pertenencia a organismos internacionales, y ante la aceptación de la jurisdicción de los tribunales internacionales. Mientras 77,6% aprueba la extradición de "criminales que se esconden en Ecuador u otro país", sólo 38,5% está de acuerdo con que un "ecuatoriano acusa-

do de un crimen contra la humanidad y que no haya sido juzgado en Ecuador” sea juzgado por un tribunal internacional, lo que deja un 52,9% de personas que rechazan esta posibilidad.

¿Optimistas o pesimistas?

El 53,6% de los encuestados consideró que el mundo está “peor” que hace diez años, en contraste con el 32% que estima que el mundo está “mejor”. La evaluación negativa tiene más peso en las zonas urbanas (63,2% en Guayaquil y 57,8% en Quito). Mirando hacia el futuro, 26,6% cree que el mundo estará mejor dentro de una década, mientras que 44% considera que estará peor. Sin embargo, 53,4% de los encuestados cree que América Latina está mejor en la actualidad y 47,1% cree que estará mejor en los siguientes diez años.

Se detectaron cuatro tipos de actitudes con respecto a la situación internacional: a) “optimismo”, que agrupa a un tercio de la población, que piensa que tanto el mundo cuanto América Latina están mejor que hace diez años y estarán mejor en una década; b) “pesimismo”, que reúne a algo menos de una cuarta parte, que asume que el mundo y América Latina están peor que hace diez años y estarán peor en la próxima década; c) “idealismo”, que congrega a sobre un tercio de la población, que enfatiza en América Latina, ya que piensa que estaba mejor hace diez años, mientras el mundo, peor; y d) “realismo”, que centra su percepción en que el mundo está mejor que hace una década, América Latina ha empeorado, y, hacia el futuro, el mundo estará mejor en diez años, mientras que América Latina estará peor¹⁴.

En general, se puede afirmar, con cautela, que el público entrevistado identifica las amenazas internacionales como amenazas mundiales. La mayor parte de las personas encuestadas ve como importante la posición de Ecuador en el mundo (56,1% respondió “mucho”, y 23,7% “algo”),

14 Son más optimistas los hombres, los jóvenes de 18 a 35 años, las personas que tienen empleo regular y quienes se consideran de “centro” en sus preferencias políticas. Mientras que son más pesimistas las mujeres, las personas mayores, los desempleados y los perceptores de bajos ingresos.

mientras que 67,7 % considera que en los siguientes diez años tendrá “más importancia”. Obviamente, en una perspectiva, en las respuestas se asocia la importancia con la inserción internacional. Es muy significativa la visión de un futuro de intercambios externos más intensos¹⁵, siendo que 67,3% ve la conveniencia de un involucramiento activo del país en los asuntos mundiales, aunque no necesariamente busque liderazgo.

A ello se suma que, en la determinación de prioridades de política exterior, destacaron los temas directamente relacionados con el país y el bienestar de los ecuatorianos, dejando con ello en segundo plano la proyección regional y global. Sin embargo, se destaca como excepción la “protección del medio ambiente” (97,7% la consideró “muy importante” o “importante”). El segundo lugar en la lista de prioridades fue ocupado por el tema central de la soberanía territorial: “proteger las fronteras” (97,5% lo asumió como “muy importante” o “importante”), que refleja una preocupación histórica. Las restantes prioridades de política exterior fueron “atraer turistas” (95%), “promover la cultura ecuatoriana” (94,4%) y “proteger los intereses de los ecuatorianos en otros países” (93,5%). Los siguientes tres lugares corresponden a objetivos que trascienden el ámbito estrictamente nacional: “protección y promoción de los derechos humanos en otros países” (91,8%), “combate al narcotráfico y al crimen organizado” (90,9%) y la promoción de la integración regional (90,7%). Este orden de prioridades también evidencia el posicionamiento de los ‘nuevos temas’ de la política exterior, particularmente la securitización de la agenda y la poca penetración de la integración regional. En suma, se trata de una política exterior pragmática, dirigida a los intereses más inmediatos de los ecuatorianos.

Aquella tendencia se confirma con un 40% de la población que favorece que Ecuador busque un trato especial por parte de Estados Unidos, independientemente de su relación con el resto de los países de la región; frente al porcentaje ligeramente menor de la muestra –37,6%– que se manifestó a favor de que Ecuador coordine sus posiciones con el resto de los países de América Latina para defender sus intereses frente a la gran

15 Aunque, también existen otras lecturas ligadas a la mitificación de país “único” de importancia ilimitada.

potencia¹⁶. Para ello, se manifiesta que deberían utilizar los instrumentos del “poder blando”, esto es, recursos comerciales y culturales. Los recursos militares figuran en último lugar, tema que reaparece solamente ante la defensa de amenazas externas¹⁷.

¿Qué opinión merece a los ecuatorianos la conducción de la política exterior en comparación con otras políticas públicas? Esta ocupa el penúltimo lugar, con un 70% del público encuestado pronunciándose “muy de acuerdo” (25%) o “algo de acuerdo” (45%) con el desempeño del Gobierno en esta materia, notablemente por debajo de otras políticas públicas. El principal agente de influencia en la formulación de la política exterior es el presidente de la República (57,5%), seguido del Ministerio de Relaciones Exteriores (31,4%), la Asamblea (27,4%) y la opinión de la mayoría de los ecuatorianos (26,5%). Al buscar respuestas desde una orientación normativa (“¿Qué tanta influencia debería tener...”), virtualmente, se repitió el orden de responsabilidad, con lo que quedó planteado el debate sobre democracia y diplomacia.

Merece destacar que se sostiene que Estados Unidos (25%), Europa (20,8%) y Venezuela (20,5%) tienen mucha influencia en la formulación de la política exterior, al tiempo que a los países vecinos, Colombia y Perú, no se les reconoce influencia considerable en este campo (9,5% y 9%, respectivamente).

La identidad nacional

Para el 79,8 % de los ecuatorianos su país es “muy importante” o “algo importante” a nivel internacional. Y, también, es un buen país, que obtuvo un porcentaje de 73/100, el primer lugar de opinión favorable dentro de una lista de 25 naciones, seguido por Estados Unidos (69/100) y España (68/100), países industrializados, geográficamente lejanos y receptores importantes de migración ecuatoriana. También destaca la fuerte presencia de Brasil, pese a la realidad de las relaciones bilaterales, espe-

16 50% de Guayaquil se pronuncia a favor de buscar un trato especial con Estados Unidos.

17 57,7% consideró que se debería ampliar el tamaño de las Fuerzas Armadas, mientras que 34,2% opinó que este se debería mantener.

cialmente los bajos niveles de las relaciones comerciales. Además, Brasil antecede a Chile, tradicional aliado de la política exterior de Ecuador. Los tramos intermedios son ocupados por Venezuela y Cuba. Finalmente, llama la atención la poco favorable opinión de la que gozan los países vecinos (Perú y Colombia), cuya explicación podría ubicarse en la gama de conflictos que han matizado esas relaciones.

Respecto de los líderes internacionales, la lista está encabezada por el presidente Rafael Correa (70/100), lo cual es congruente con los altos puntajes que Ecuador recibe en todas las escalas; seguido por Barack Obama (64/100), “Lula” Da Silva (60/100) y José Luis Rodríguez Zapatero (54/100), *ranking* que reproduce el de países antes mencionado, sin que se pueda discernir cuál factor influye sobre otro: la imagen del líder o la imagen del país.

La indagación se profundizó buscando roles de los países como “amigos”, “socios”, “rivales” o “amenazas”. Con referencia a 11 países, todos fueron calificados como “amigos”, antes que como “socios”, “rivales” o “amenazas”.

La información permitió examinar la valoración de las relaciones bilaterales a la luz de dos escalas distintas: una que establece una progresividad desde la amistad hacia la amenaza; y otra que permite configurar dos grupos (parejas de resultados) a lo largo de líneas conceptuales antagónicas: amistad/amenaza y sociedad/rivalidad.

Con base en un índice que adjudicó un valor de uno a las categorías de amigo, socio, rival y amenaza, se identificó el nivel actual de “intensidad” de las relaciones entre Ecuador y aquellos países: Colombia se encuentra en el primer lugar, seguido de Estados Unidos y Venezuela; España, Brasil y Perú siguen de cerca, mientras México y Argentina son países con los que la relación se percibe como poco intensa; Cuba, China y, con enorme distancia, Irán completan la lista, ocupando los lugares que representan menos peso.

Tabla N.º 1
Índice de percepción de intensidad de las relaciones
entre Ecuador y diversos países (2010)

Pais	Colombia	EEUU	Venezuela	España	Brasil	Perú	Argentina	México	Cuba	China	Irán
Intensidad relación	15,15	15,05	14,99	14,87	14,75	14,73	14,55	14,19	14,18	14,02	11,85

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Con el fin de obtener una valoración más clara acerca del signo que la población encuestada atribuye a cada relación, se adjudicaron valores de 1-amenaza, 2-rivalidad, 3-sociedad y 4-amistad, asumiendo una escala progresiva, en la que el nivel más alto de una relación bilateral consistiría en la “amistad”, que descendería hacia un nivel menor de “sociedad”, en el campo de la cercanía. Al tiempo que, ya en el campo de la lejanía, la “rivalidad” constituiría un paso previo a la “amenaza”.

Tabla N.º 2
Ecuador: índice de progresión de cercanía hacia lejanía (2010)

Pais	Brasil	Argentina	España	México	Venezuela	EEUU	Cuba	Perú	China	Colombia	Irán
Amistad/ Amenaza	55,05	54,42	54,36	52,15	52,06	51,63	49,41	47,65	45,49	41,09	32,64

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

A partir de un corte arbitrario fue posible identificar dos grupos de países. En uno se encuentran Brasil, Argentina, España, México, Venezuela y Estados Unidos (en ese orden), los que se presentaron como países cuya relación con Ecuador se evalúa a la luz de las afinidades y la cercanía. El otro grupo está conformado por Cuba, Perú, China, Colombia e Irán (en ese orden), que son países en que prevaleció una lectura sobre la relación en que los factores que culminan en amenaza cobran cada vez más peso.

Luego se realizó el mismo ejercicio, pero esta vez se asignaron valores diferentes, para profundizar el valor de la amenaza (-4) respecto de la riva-

alidad (-3), dentro del campo general del desacuerdo, al tiempo que se otorgó similares valores a la amistad (+4) y ponderamos con menor valor a la sociedad (+3). De este modo, se polarizaron los campos, siendo comparables las amenazas *versus* la amistad; y la rivalidad *versus* la sociedad. El resultado que obtuvimos apenas modificó el orden inicial.

Tabla N.º 3
Ecuador: amigos y socios *versus* rivales y amenazas (2010)

País	Amigos y socios (I)	Rivales y amenazas (II)	Amigos y socios menos rivales y amenazas (I-II=III)
Brasil	54,57	0,92	53,65
Argentina	53,77	1,6	52,17
España	53,63	1,82	51,81
México	50,62	3,82	46,80
EEUU	49,84	4,66	45,18
Venezuela	49,59	6,45	43,14
Cuba	46,90	6,24	40,66
Perú	42,54	11,79	33,45
China ¹	42,25	7,96	34,29
Colombia	30,56	24,17	6,39
Irán	26,92	17,23	9,69

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Los encuestados que, en general, atribuyeron valores altos a la amistad y la sociedad, dieron valores bajos a la rivalidad y la amenaza. Se detectaron patrones que podrían describirse como sigue:

- a) Países predominantemente “amigos” (forma que podría incluir también la noción de “sociedad/socios”). Grupo conformado por Brasil, Argentina y España.

- b) Países que, mientras se consideran “amigos”, se perciben predominantemente como “socios”, lo que pone en relieve que también generan algún tipo de reserva: México y Estados Unidos.
- c) Países “amigos”, pero “rivales”, entre los que se cuentan Venezuela, Cuba y China.
- d) Países “amigos”, pero también “amenazas”. Grupo formado por Perú, Colombia e Irán.

Al conformar un índice único para valorar la relación entre amistad/sociedad y rivalidad/amenaza se facilitó una lectura individual, aunque de un solo plano, pero que permite indagar en los imaginarios de los ecuatorianos. Así, la relación entre Brasil y Ecuador es 8,4 veces más cercana que la relación entre Ecuador y Colombia, distancia que no se relaciona con la realidad comercial y de intercambios; la ubicación de Estados Unidos en un plano de cercanía a lo largo de las líneas de “sociedad”, resultado congruente con otras percepciones sobre este país, pese al discurso de diversos sectores, pareciera haber dejado en la percepción la noción de la rivalidad y la amenaza; la situación de Colombia al pie de la escala, mientras Perú parece transitar hacia el centro de la misma, apunta al nivel de afectación de las relaciones bilaterales a raíz de los conflictos armados y las soluciones negociadas.

Resulta por demás pertinente para el análisis de este epílogo evaluar la relación actual de Ecuador –ex colonia– con España. Lo primero que se destaca es el carácter predominantemente positivo que los ecuatorianos le atribuyen. España ocupa el segundo lugar en la opinión favorable: 69,2% de los encuestados dijo sentir confianza, frente a 16,3% que expresó desconfianza, y 12,1% indiferencia. Y, ante una pregunta similar, que exigía elegir entre “admiración”, “desprecio” e “indiferencia”, una mayoría de 62,8% de la muestra se pronunció por “admiración”, frente al 7,9% que dijo sentir “desprecio”, y al 26,7% que se mostró indiferente.

El 67% planteó que la relación entre Ecuador y España es de amistad, 90,3 % evaluó que la relación bilateral es predominantemente positiva, 22,6% calificó la relación de “muy buena”, y 67,7% de “buena”. A su vez, mientras 62,3% de las personas encuestadas opinó que las relaciones entre Ecuador y España son mejores actualmente que hace diez años, 56%

demostró creer que dichas relaciones serán aun mejores dentro de una década. La población encuestada resaltó el tema de la migración como factor central de la relación bilateral (71,2 %), mucho más que la inversión española en Ecuador (12,3 %), y que la afinidad cultural (14,4 %).

Utilizando una escala de 0 a 100, la Organización de Naciones Unidas (ONU) es, con un puntaje de 64/100, el organismo internacional que goza de mayor aceptación entre los ecuatorianos; seguida por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que fue calificada con 62/100 puntos. Por su parte, el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) se agrupan en el tercer puesto, con un puntaje de 60/100. El segundo tercio de la lista está conformado por la Unión Europea (UE), con 59/100 puntos, y la Comunidad Andina (CAN) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ambos con 58/100 puntos. Finalmente, el último tercio de la lista agrupa una serie de entidades que incluye la Comunidad Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), las empresas multilaterales, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Grupo de los 20 (G-20). Destaca aquí el bajo puntaje que recibió la ALBA en esta valoración, que la ubica por debajo de otros organismos regionales, los organismos financieros internacionales e, inclusive, las empresas multinacionales.

Sin embargo, esta confianza multilateral se retrae cuando se evalúa la capacidad de los países principales que conforman la ONU en relación al tema de mantenimiento de la paz en el mundo. Sólo Estados Unidos, con 48,7%, goza de confianza relativa, mientras que Francia, China, Gran Bretaña y Rusia obtuvieron, en ese orden, niveles de confianza que fluctúan entre 10,5% y 2,5%.

Otra manifestación de reserva ante limitantes de las decisiones y acciones soberanas de Ecuador la constituye la ambigüedad con que se valora el multilateralismo. Frente a la consulta sobre la resolución de problemas internacionales aceptando decisiones de las Naciones Unidas aunque no gusten, 49,1% mostró reticencia a subordinar la acción del país a las resoluciones de la comunidad internacional, siendo Quito y Guayaquil los asentamientos con un desacuerdo superior a la media.

Influencias en las relaciones internacionales

¿Qué país de Latinoamérica ha sido el más influyente en la región en los últimos diez años para los ecuatorianos? El “desconocimiento” y Venezuela acumulan, cada uno, un tercio de las respuestas, seguidos, a enorme distancia, por Estados Unidos (7,9%), Colombia (7,2%), Brasil (5,5%) y Chile (4,5%), entre otros. El desconocimiento prospectivo es mayor, cuando 46,9% declaró no saber qué país tendría más influencia en la región en los próximos diez años, lo que denota, más bien, un estado de ánimo de incertidumbre frente al futuro.

Sin embargo, se produjo una evaluación positiva de las relaciones con y entre los países de la región respecto a las relaciones pacíficas (44,1% considera que es “menor” la probabilidad de conflicto en la siguiente década). De presentarse un conflicto, 31,1% respondió que la ONU, seguida por “un grupo de países de la región” (26%), deberían intervenir, muy por encima de la OEA (16,2%), Estados Unidos (6,6%), “un grupo de países fuera de la región” (5%) y UNASUR (0,3%). Destacan el agotamiento de la OEA y la poca confianza de la que goza UNASUR como organismo con capacidad gestora en los conflictos regionales. Además, la población mostró poca predisposición a la gradación lógica en el tratamiento de los conflictos regionales y el rechazo a la intervención de grupos o instancias extrarregionales, tanto como el bajo reconocimiento de la figura “patriarcal” de Estados Unidos en el tema.

Los países señalados por la población como actualmente conflictivos son Colombia (48,2%), Venezuela (11,2%) y Perú (10,9%), lista que se repite en la percepción de generadores potenciales de conflictos futuros en América Latina. Se evidencia la capacidad de discernimiento de la población al realizar un seguimiento de la “internacionalización” del conflicto colombiano. El público identifica los Andes como la subregión latinoamericana con más posibilidades de desarrollar conflictos.

Los ecuatorianos atribuyen gran importancia a la promoción de la integración regional (90,7%). Esta vocación se refiere a la integración física, a través de infraestructura, que facilite el intercambio comercial y la libre circulación de inversiones, bienes y servicios, antes que a la integración política. La creación de un parlamento o Congreso latinoamericano

que proponga leyes comunes, la adopción de una moneda común latinoamericana y la formación de un ejército latinoamericano son acciones menos favorecidas. Vale la pena destacar que el último lugar en la lista de acciones fue ocupado por “permitir el libre movimiento de personas en la región, sin controles fronterizos”. Así, la aceptación de las ventajas y los costos implicados en los procesos de integración, así como en la pertenencia a instancias supranacionales que representen a América Latina, no se ha concretado. Las cifras revelan que la opinión sobre la región no se ha trasladado mecánicamente a las instancias regionales, que siguen sin ser reconocidas como planos de representación.

De los esquemas existentes de integración regional, los ecuatorianos estiman importante fortalecer, sobre todo, la UNASUR (30,7%: “muy importante”, y 43,1%: “importante”), lo que resulta particularmente llamativo en comparación con la menor importancia que se atribuye al fortalecimiento de la CAN, que hasta hace pocos años constituía el esquema predominante de la acción regional de Ecuador (23,6% lo consideró “muy importante” y 36,7%, “importante”), que sólo fue superado por el desinterés que genera el fortalecimiento de la ALBA (23%: “muy importante”, y 36%: “importante”).

Al incluir en la ecuación a Estados Unidos, 23,6% de la población respondió que una prioridad económica es “integrarse” con este país, mientras 13,2% se manifestó a favor de formar parte de la UNASUR, 12,6% del MERCOSUR, 3,5% de la ALBA, y 2,5% de la CAN. Estas respuestas insinúan el cambio en la opinión sobre Estados Unidos como actor de baja influencia (negativa) y la actual percepción del país como instancia de integración (positiva), que condiciona las formas de integración y multilateralismo emergentes en la región y en la demanda del público ecuatoriano.

Existe una opinión polarizada respecto de Colombia (50,4% cree que la relación entre Ecuador y Colombia es “buena”, y 40% opinó que es “mala”), siendo que Guayaquil es la ciudad con mayor percepción negativa. A nivel nacional, el sentimiento hacia Colombia es de desconfianza (68,3%), que en general se mostró en la población más joven, así como en la población que se autoidentifica políticamente como de derecha.

La visión crítica que manifiesta la población de Quito y Guayaquil frente a Colombia se hace patente al medir la admiración/desprecio/indiferencia, pues mientras a nivel nacional 19,3% declaró sentir “admiración”, 25,1% se inclinó por “desprecio”, y 52,3%, por “indiferencia”, habiendo en este rubro una diferencia entre Quito y Guayaquil, por un lado, y el resto del país, por otro, de 4,4 puntos porcentuales.

Respecto del estado de la relación entre Ecuador y Colombia, la población reconoce la importancia de la misma: 24,4%, la considera “muy importante”, y 36,8%, “algo importante”. El aspecto sobresaliente de la población es el comercio, seguido por la cooperación fronteriza, el control del tráfico de drogas, la seguridad, la soberanía territorial y la migración.

La aceptación de la posición oficial de Ecuador de que el conflicto colombiano es de naturaleza interna se muestra en que 61,8% de la población opinó que “el gobierno no debe involucrarse”, frente a un 31,9% que se pronunció a favor de que el gobierno ecuatoriano “apoye al gobierno colombiano en su lucha contra la guerrilla” y a un minoritario 2,4% que se inclinó por que “el gobierno apoye a la guerrilla”.

En relación a Perú, la opinión es, básicamente, positiva. El 70,3% de la muestra estimó que la relación es “buena” y, en otro rubro, 43,2% la calificó como “algo importante”. La jerarquía de aspectos importantes de la relación con Perú es la misma que con Colombia. Un 30,2% de los encuestados declaró sentir confianza hacia Perú, 41,9% se inclinó por “desconfianza” y 24,8% optó por “indiferencia”¹⁸. A su vez, 54,1% calificó sus sentimientos hacia Perú como de “indiferencia”, mientras 25,9% dijo sentir “admiración”, y 15,3%, “desprecio”.

La población encuestada ve el rol regional de Venezuela con ambivalencia: 63,9% lo considera de amistad; y, en otro rubro, mientras que por un lado el 43,9% expresa sentir “confianza”, por otro lado, el 33,7% manifiesta “desconfianza”.

Para los ecuatorianos, Estados Unidos es importante, y sus relaciones con Ecuador son positivas. Es el país que genera la opinión más favorable (69%); y, desde otra perspectiva, 82,3% opinó que la relación bilateral es

18 Los más adultos expresan más desconfianza, mientras que los más jóvenes son más proclives a expresar confianza en Perú.

muy buena; también, 47,6% estimó que esta será mejor dentro de una década. Una amplia mayoría estima que la relación de Estados Unidos con Ecuador es “muy importante” (44,9%) o “importante” (37%). Luego del comercio, otro aspecto primordial de la relación es el control del tráfico de drogas ilícitas. Más de la mitad de la muestra (54,4%) opinó que el carácter de la relación entre Ecuador y Estados Unidos es de amistad y 33% de sociedad¹⁹. El nivel de confianza que suscita Estados Unidos entre los ecuatorianos es de 50,6%, frente a un 34,2% de desconfianza²⁰. Guayaquil, con 72%, es la ciudad en la que el nivel de “admiración” es mayor (13,5% por encima de la media), mientras que Quito registra 45,2% de respuestas a favor de esta categoría (13,2% menos que la media nacional), y donde es mayor el “desprecio” (16,1%; 6,3 puntos porcentuales por encima del promedio en el país).

Una sistematización

La investigación empírica reseñada tiene significación en muchos sentidos, más aun si se asume que tuvo una cobertura nacional que incluyó a los asentamientos intermedios y pequeños, los que tienen y ejercen una influencia decisiva en el medio rural. Desde esta perspectiva, también es importante que, entre los resultados y a nivel geográfico, no se haya registrado grandes lagunas de “desconocimiento” en temas externos, lo que indica una mayor articulación con lo exterior, aunque sus vías y contenidos sean diversos. En este sentido, la conclusión inicial es, por un lado, el alejamiento significativo de la población ecuatoriana de una definición aldeana frente a sus referentes externos; y, por otro lado, un alto grado de ‘internacionalización’ de las percepciones, vía que nos permite colegir, a

19 Frente a 3,2% que estimó que el carácter de la relación es de rivales, y a 5% que la estima de amenaza.

20 La Costa, con Guayaquil, es la región en la que se manifiesta el más alto nivel de confianza hacia Estados Unidos, con 58,2% (6,7% por encima de la media nacional), al tiempo que en la Sierra, sin Quito, el porcentaje de encuestados y encuestadas que dijo sentir confianza hacia Estados Unidos desciende a 46,2% (4,4% por debajo de la media). En la capital, 45,7% se inclinó por la desconfianza, 11,5% por encima de la media nacional (34,2%).

su vez, que la economía y la sociedad ecuatorianas tienen cada vez más (¿y nuevas?) referencias internacionales para su funcionamiento²¹.

El caso ecuatoriano, dentro de los países que forman América Andina, también parece haberse alejado de una definición rural. Si bien aún no se conocen las cifras del Censo de población 2011 acerca del “grado de ruralidad” de Ecuador, sí puede afirmarse que, como conjunto, incluyendo sus formas rurales, el país se ha alejado de una definición reducida a la mirada interior a sus fronteras. Dicho rápidamente, se trata de una situación de ‘transición’ del país respecto a sus referentes que redefine las formas endógenas (no las elimina) por su relación con el exterior. A su vez, la relación con el exterior condiciona la influencia externa al interior del país, tanto como somete a una prueba de consistencia a las definiciones nacionales básicas, especialmente las estatales.

Desde aquellas constataciones surge la pregunta acerca del ‘momento’ de conformación de los referentes internacionales de Ecuador. Formulado aún sin la debida sistematicidad, cabe interrogarse si, estudiando los procesos latinoamericanos de construcción de referentes externos, se puede trazar una *curva de transición hacia referentes internacionales* que, finalmente, remita a promedios y fases, por ejemplo, de percepciones medidas con instrumentos similares. Esta curva permitiría señalar un momento en la transición ecuatoriana y poner señales de referencia hacia atrás y hacia adelante al país.

Las anteriores aproximaciones formales al tema de la internacionalización, sin embargo, no expresan la cuestión central: ¿qué contenido se plantea desde Ecuador para el proyecto de la nación moderna?, ¿a qué tipo de articulación internacional se lo relaciona? y ¿qué modalidad de inserción, bajo qué forma de la globalización, se está produciendo? La relación entre proyecto nacional y globalización es pertinente para la propuesta realizada en el estudio introductorio de este libro, pues nos remite al grado de afirmación nacional/estatal desde el cual se produce este vínculo. Nuestra principal recomendación ha sido enfatizar en la cooperación española para el robustecimiento del Estado (y del Estado democrático) y las políticas

21 Explícitamente, excluimos una mención a la política, que mostraría un retardo en la internacionalización, seguramente correlativo al peso de la constitución del Estado nacional en la formación de la identidad nacional.

públicas, única garantía de una articulación internacional de América Andina asumiendo la cohesión social como condición.

Estos párrafos no pueden lograr mayor consistencia si no son confrontados con ‘datos duros’, pues, cabe ratificarlo, se asientan en percepciones, cara subjetiva de la ‘realidad’. La información de la internacionalización de la economía y de la sociedad aún está pendiente. Lo que se puede afirmar es que, desde el imaginario ciudadano, la articulación internacional es funcional y pragmática. ¿En qué consiste? ¿Cuáles son las aprehensiones hacia lo internacional que subsisten en la ciudadanía?

Históricamente, Ecuador fue un país de articulaciones internacionales episódicas en lo económico y en lo social, que generaban fases de ascenso –por la funcionalidad del excedente externo y su peso en el funcionamiento interno– y fases de descenso –que generaban momentos “depresivos” y de “retorno” a definiciones internas. Esos ciclos han determinado una articulación funcional y un uso pragmático de las relaciones internacionales. Las seculares relaciones de dependencia externa siempre provocaron una ‘actitud defensiva’ frente a lo internacional, a la que se sumaron muchos elementos del *ethos* cultural e institucional.

De este modo, puede afirmarse que, en la actualidad, en el caso ecuatoriano, asistimos a una reconfiguración de lo internacional (aquello de lo internacional que se ‘internaliza’), tipificable en procesos sociales y territoriales, donde el proceso se diferencia. Sin embargo, el contexto general es la reducción del margen de alejamiento de lo internacional como extraño y la apropiación relativa –lenta– de lo internacional. La expresión más alta, pero retrasada por compleja, es el escenario y las instituciones multilaterales. El rol central puede corresponder a la migración reciente, en particular a España.

La aceptación de las instituciones multilaterales como “propias” o como parte del sistema de entidades de referencia, además, implica un largo proceso de modificación de la cultura institucional. La cooperación europea debe asumir los ritmos, así como los vínculos políticos interregionales deben asumir las formas y la debilidad, de este proceso de conformación de referencias multilaterales.

Si hay dificultades en el público ecuatoriano (y presumiblemente en el latinoamericano) para el ejercicio de la representación en sus propias ins-

tancias multilaterales, este conflicto se reproduce al asumir a Europa (a la Unión Europea) como un 'sujeto político' en el plano de la representación. El inconveniente para el reconocimiento se profundiza al tratar de lograr una interlocución con la comunidad de países europeos—ahora más indefinida por ser más amplia—, distinta de formas regionales comparables. La consecuencia es el posicionamiento que adquiere España como interlocutor regional y, específicamente, andino.

Las cifras muestran que, en el público ecuatoriano, España tiene una identidad y una ubicación precisas, por sobre otros países europeos y de la Unión Europea como conjunto. La migración ha creado un vínculo positivo, que ha incluido a España dentro de los países 'amigos' por sobre otras consideraciones, y sin la diferenciación geográfica de origen de los parientes de o potenciales migrantes. Obviamente, estos lazos arrastran las percepciones que en general hace el público sobre las relaciones internacionales, tales como grados de aperturismo u opiniones multilaterales. En primera instancia, al separar la característica de ex colonia, los ecuatorianos acumulan muchas significaciones en torno a la migración —como las expectativas de movilidad social— y subordinan otras como las relaciones comerciales y la 'herencia cultural'. Dicho de otro modo, los vínculos bilaterales —que en absoluto son extraños a los multilaterales— deben producir una nueva decodificación del significado de la migración, que pareciera incubarse en el público ecuatoriano. Parece emerger una comunidad hispano-latinoamericana radicalmente distinta a la promovida hace décadas por el pensamiento conservador, formada por nuevas y modernas relaciones, que, a su vez, anuncian nuevas complejidades.

Conviene destacar que, en la percepción del público ecuatoriano, la lista de mayor proximidad a Ecuador está encabezada por Brasil que, como hemos sostenido, no refleja un vínculo complejo ni intenso. Sin embargo, en ese mismo grupo (amistad por sobre sociedad), España ocupa el tercer lugar. Por ello, convendría inferir que, en el caso de España, se trata, desde la visión del público ecuatoriano, de una vinculación compleja pero sin el grado de 'contaminación' (o contradictoriedad) de otras relaciones más intensas, como puede ser con los vecinos u otros países del continente, que seguramente quedaron rezagados en el índice por la presencia de respuestas más cautelosas o de abierta resistencia. Esta

coyuntura debe ser reconocida por las dos partes, y se ratifica con la manifestación masiva de amistad y confianza de los ecuatorianos hacia España que, evidentemente, no ha sido afectada o, más bien, ha sido construida a la luz de las migraciones, tema central resaltado por los encuestados.

España, como líder de la vinculación entre la Unión Europea y América Latina/Andina, debe asumir los significados otorgados por el público a las relaciones multilaterales, no sólo en el sentido de las formas emergentes de multilateralismo –aperturas ancladas en la nación–, sino en el de organismos legitimados para funciones específicas, siendo evidente la necesidad de multiplicar la presencia europea en esta nueva fase de relaciones internacionales de América Latina/Andina, en especial las referidas a valores y políticas, que podrían subordinarse a pragmatismos económicos.

Igualmente, en este mismo contexto, una comprensión más acabada del nacionalismo latinoamericano/andino puede cooperar en la doble relación española: tanto con Estados Unidos/América Latina cuanto con el cuestionamiento e integración intra-latinoamericana. Las legitimidades en este tema también son cruciales para América Andina, donde, en algunos casos, las políticas exteriores se desapegan de las percepciones de la población. También en este plano pareciera incubarse un re-entendimiento de la soberanía, más allá, y también más acá, de la mera soberanía territorial.

En la perspectiva de una mesa de ‘tres patas’ (América Latina, Estados Unidos y Europa), la resignificación de la relación con Estados Unidos que parece operarse en el público ecuatoriano ‘libera’ a la Unión de jugar un rol de contra-peso y abre la necesidad de lograr pactos claros de integración, en los que América Latina pueda jugar un rol propositivo e independiente. El multilateralismo emergente en la región podría asentarse en la independencia frente a potencias y bloques, junto con la asociación para metas viables y adecuadas.

Tercera parte: Migraciones, algunas generalidades

Siguiendo con el análisis de la encuesta que trabajamos en el anterior acápite, el presente lo dedicaremos a un planteamiento general acerca del rol de las migraciones, tanto en la formación de las opiniones de los ecuatorianos en materia internacional (tema central a partir de la directiva de retorno de la Unión Europea), cuanto al buscar indicios de la composición de las migraciones en España (y por diferencia en Estados Unidos), a partir de los potenciales migrantes ecuatorianos. Iniciamos con un planteamiento general de los mayores agregados que nos presentan las cifras mencionadas.

Más de la mitad de la población encuestada (57,9%) dijo tener familiares que viven fuera de Ecuador, siendo esta cifra 5,2% mayor en Quito y Guayaquil que la media nacional. De ese grupo, sólo 30,2% declaró que tenía familiares que antes vivían en el mismo hogar y que ahora están fuera del país. Se concluye, por derivación, que la emigración es un fenómeno que afecta directamente al 17,5% de la población.

Con respecto a las remesas, 35,6% de quienes respondieron tener familiares viviendo en el extranjero, que antes residían en el mismo hogar, informó recibir “dinero de parientes que trabajan en el exterior”, cifra que corresponde a 6,2% del total.

Acerca de la importancia de las remesas para la economía de las familias que las reciben, para más de la mitad de la población encuestada (55,1%), estas constituyen menos de la mitad del ingreso del hogar, mientras que para 22,4% representan la mitad del ingreso mensual, y para 16,3% constituyen más de la mitad²². España (55,1%), Estados Unidos (20,4%) e Italia (7,1%) son los países de origen de las remesas.

La predisposición de la población a emigrar ahora es baja: corresponde al 34,3%, siendo mayor en los jóvenes (43,5% de entre 18 y 35 años). El destino de esa potencial migración serían los países que hasta ahora se han consolidado como principales receptores de migrantes ecuatorianos: 37% iría hacia Estados Unidos, 29,6% optaría por España, y 7,8% por

22 Las familias de Quito y Guayaquil dependen de las remesas en menor medida que las familias del resto del país.

Italia. En la mayoría de casos la motivación es económica (“por trabajo”: 44,5%, y “por tener un buen futuro económico”: 26,3%). También, se ha reducido a 6,9% la opción de emigrar sin documentos.

La población evalúa de forma generalmente negativa la emigración de sus compatriotas: 74,6% la considera “un problema”. Desde otra dimensión, 53,3% respondió que la migración es “mala para las familias” de quienes emigran, 51,7% que es “mala para las comunidades”, y 45,9% que es “mala para Ecuador”. No obstante, 88,4% dijo creer que “los migrantes ecuatorianos en Europa y Estados Unidos contribuyen a la economía del país que los acoge”. Esta visión se traduce en la demanda de reconocimiento de una serie de derechos a los migrantes ecuatorianos en el extranjero, como salud y reagrupación familiar.

¿Es la población ecuatoriana igualmente proclive a reconocer los beneficios, como país de destino, que se derivan de la inmigración? El público tiene una visión predominantemente “negativa” de la inmigración y no reconoce en los inmigrantes los aportes que sí atribuye a los ecuatorianos que se encuentran en otros países. Así, 73,1% se mostró “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la aseveración relativa a que los extranjeros en Ecuador “generan inseguridad”, 67,3% expresó estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la afirmación de que los extranjeros “quitan empleo a los ecuatorianos”, y 64,2% dijo estar “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la idea de que “debilitan nuestras costumbres y tradiciones”. No obstante lo anterior, 60,7% de los encuestados estuvo “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con que los extranjeros contribuyen a la economía del país²³.

Si bien se reveló que la mayoría de los ecuatorianos estima que son demasiados los extranjeros que viven en Ecuador, también se evidenció que, en general, la opinión que se tiene sobre ellos es positiva (48,7% dice tener “muy buena” y “buena” opinión de los extranjeros que viven en Ecuador). Aun así, los nacionales de los países vecinos suscitan las opiniones más negativas: 42,5% tiene una opinión “mala” o “muy mala” de los

23 Estas opiniones sobre los efectos de la migración hacia Ecuador tienden a ser más optimistas entre la población más joven (18-35 años), así como entre quienes perciben ingresos mayores. No obstante, Quito es la ciudad más crítica frente a la inmigración, mientras que Guayaquil y la Costa expresan mayor apertura.

peruanos que viven en Ecuador; mientras 64,2% expresó la opinión correspondiente sobre los colombianos vecindados en el país. En contraste, 55% del público mostró tener una opinión “muy buena” o “buena” respecto a los estadounidenses, y 53,1% sobre los europeos.

Un índice que establece un valor único para cada uno de los grupos de extranjeros por región revela que los europeos despiertan la mejor opinión de las regiones del país, salvo en la Costa, sin Guayaquil, donde los mejor evaluados son los estadounidenses.

Tabla N.º 4

Ecuador: evaluación de grupos de extranjeros emigrantes por ciudad y región (2011)

Región	Chinos	Estadounidenses	Colombianos	Cubanos	Peruanos	Europeos
Quito	-2,95	7,5	-15,62	-11,1	-7,8	7,92
Guayaquil	5,45	12,07	-21,02	-6,02	-6,95	12,85
Sierra sin Quito	2,45	8,6	-13,37	-3,15	-6,45	8,95
Costa sin Guayaquil	5,85	12,4	-14,15	-1,1	-3,12	11,40
Oriente	9,75	10,6	-10,20	1,7	-6,37	15,25

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Finalmente, cabe precisar que se tiende a afirmar que la migración ecuatoriana ha generado una feminización del grupo que permanece en el país. Ciertamente, las cifras de la encuesta no muestran diferencias de género –que vayan más allá de la composición de la muestra– a nivel nacional, ni en cada una de las circunscripciones en que pudo –por significancia– desagregarse la muestra²⁴. La feminización es un fenómeno visible a nivel local en territorios específicos, pero parece perderse en el promedio nacional o de circunscripciones grandes como las trabajadas, lo que, a su vez, abre la posibilidad de una emigración femenina también alojada en localidades.

24 Quito, Guayaquil, Sierra sin Quito, Costa sin Guayaquil y Oriente. Esta última región, por el número de casos, sólo pudo ser trabajada como conjunto, sin desagregación.

Otra de las afirmaciones frecuentes sostiene que la migración corresponde a los indigentes e indígenas. Las cifras, al contrario, muestran que quienes se autodefinieron en la encuesta como indígenas registran un menor impacto en las familias de la migración (con familiares fuera), tanto como de los analfabetos. En los números sobre el impacto de la migración, se sobre-representan quienes se autoidentificaron como blancos, tienen educación secundaria, son de clase media, urbanos, especialmente originados en Quito y Guayaquil, e ideológicamente se ubican en la izquierda. Esta sobrerrepresentación respecto de cada grupo no quiere decir que la mayoría de la población absoluta provenga de estos sectores.

Algunas precisiones: las remesas

Trabajamos, inicialmente, con el grupo de quienes reciben remesas, y quienes, además de la vinculación económica umbilical con los migrantes, son receptores de percepciones generadas en el exterior acerca del país de acogida pero también acerca de Ecuador. La remesa, además del hecho económico, es un canal de transmisión/creación de opinión y de influencia. La búsqueda en este grupo puede ser representativa de una ‘comunidad de opiniones’ de los migrantes, por lo que, adicionalmente, el análisis resulta pertinente para este epílogo.

Tabla N.º 5
Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes que trabajan fuera del país por grupos de edad (2011)

Grupos de edad				
18-35	36-53	54-71	72-89	Total
46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Las remesas son la mayor relación directa con la migración. La edad de quienes las reciben (la encuesta no permite conocer el destino) es un síntoma de una probable migración ‘reciente’, que pareciera afectar, básicamente, a los núcleos familiares, y menos a la familia extendida²⁵. En todo caso, puede sostenerse como hipótesis que de producirse la reunificación familiar con el primer tramo de edades, tenderían a romperse los vínculos con el país generados por las remesas; y, no así necesariamente, otros vínculos generados por la migración. Este tema es de singular valor en la búsqueda de una nueva agenda para la migración, pertinente para España y para América Andina, la misma que debe salir de su estacionamiento forzoso en el retorno, o en la manipulación política de la expulsión.

Tabla N.º 6

Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes que trabajan fuera del país por cuartiles con base en el ingreso familiar (2011)

Cuartiles de ingresos				
Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Total
76,8%	22,1%	1,1%	0%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Del anterior cuadro deducimos que los receptores de remesas están ubicados, en más de sus tres cuartas partes, en el cuartil más pobre. Lo que podemos inferir de estas cifras es que, al margen del origen social de los migrantes, quienes se quedaron se ubican entre los más pobres; y que, a nivel nacional, las remesas no han logrado sacarlos de esa ubicación de ingresos. Los migrantes pudieron estar vinculados a otro cuartil de ingresos (segundo), pero los que se quedaron están empobrecidos.

25 Sin embargo, la familia extensa puede realizar servicios vinculados a la migración en cuidado de personas y bienes.

Tabla N.º 7
Ecuador: personas o familias que reciben dinero de parientes
que trabajan fuera del país por circunscripción territorial
(Quito, Guayaquil y resto del país) (2011)

Ciudad o región			
Quito	Guayaquil	Resto del país	Total
16,3%	9,2%	74,5%	100%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Tabla N.º 8
Ecuador: porción del ingreso mensual que representan las remesas (2011)

		Grupos de edad				
		18-35	36-53	54-71	72-89	Total
¿Cuánto del ingreso mensual de su hogar representa el dinero que recibe de sus parientes fuera del país?	Más de la mitad	50%	18,8%	31,3%	0%	100%
		17,4%	14,3%	18,5%	0%	16,3%
		8,2%	3,1%	5,1%	0%	16,3%
	La mitad	59,1%	13,6%	22,7%	4,5%	100%
		28,3%	14,3%	18,5%	25%	22,4%
		13,3%	3,1%	5,1%	1%	22,4%
	Menos de la mitad	42,6%	22,2%	29,6%	5,6%	100%
		50%	57,1%	59,3%	75%	55,1%
		23,5%	12,2%	16,3%	3,1%	55,1%
	NS	33,3%	50%	16,7%	0%	100%
		4,3%	14,3%	3,7%	0%	6,1%
		2%	3,1%	1%	0%	6,1%
	Total	46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%
		100%	100%	100%	100%	100%
		46,9%	21,4%	27,6%	4,1%	100%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Esta población más pobre que se quedó se localiza fuera de Quito y Guayaquil (no hay diferencia entre Sierra sin Quito y Costa sin Guayaquil). Dada la estructura de ingresos del país, las remesas tienen mayor significación por el destino donde se realiza ese ingreso y, presumiblemente, por la estructura de la familia perceptora. Esto quiere decir que los nexos migratorios más fuertes permanecen fuera de las ciudades grandes (ver Tabla N.º 8).

Para el 55,1% de quienes reciben remesas, estas representan menos de la mitad de su ingreso mensual, según la declaración de los encuestados. Sin embargo, el tramo de menor edad (no disponemos de información acerca de niños y jóvenes de edad inferior a 18 años) representa el 46,9% del total, siendo este grupo específico el que mayor dependencia tiene de las remesas (y cuyo volumen no se puede cuantificar con esta información). También, es posible señalar que la población más adulta (probablemente ascendientes de los migrantes) no se presenta como dependiente de las remesas (los familiares con más de 54 años, cuyos ingresos representan más de la mitad, conforman el 4,1% del total de receptores de remesas). Aun con esta imprecisión se puede deducir que la significación general de las remesas en el conjunto del ingreso es baja, incluso en el conjunto del ingreso del cuartil de menores ingresos. Esto no excluye, por supuesto, la significación de las remesas para cada caso, o su aglomeración en localidades determinadas de donde provienen los migrantes y/o se asientan los familiares dependientes.

Otras precisiones: las expectativas de migración

El 34,3% de los encuestados migraría “si pudiera”, lo que constituye una cifra considerablemente alta. La expectativa de migración se ubica primordialmente en 37% hacia Estados Unidos y 29,6% hacia España, dirigiéndose la diferencia –un tercio de los potenciales migrantes– hacia terceros países. La recuperación del primer lugar en la expectativa de migración por parte de Estados Unidos obedece a que las condiciones de visado son similares a las de España, a pesar de que el imaginario migratorio –como movilidad social ascendente– se localiza en Estados

Unidos antes que en España, aunque sea un país que ofrece facilidades lingüísticas.

¿Qué perfil tienen los potenciales migrantes? La tendencia se concentra en las mujeres (53%) antes que en los hombres (47%), aunque esta composición corresponde, aproximadamente, a la de la muestra, por lo que podría afirmarse que no existe una preferencia de género en las expectativas de migración, ni en el país al cual potencialmente se migraría. Esto hace suponer que el ciclo de la reunificación familiar (preferentemente en España) pueda cerrarse, al menos en lo que al núcleo de la pareja se refiere.

Tabla N.º 9
Ecuador: potenciales migrantes
por grupos de edad (2011)

Grupos de edad				
18-35	36-53	54-71	72-89	Total
60,6%	27%	11,9%	6%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010.*
Opinión Pública y Política Exterior.
 Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

La expectativa de migración está relacionada al ciclo vital. El primer tramo de edad conformado por ecuatorianos de 18 a 35 años agrega la mayor expectativa migratoria (60,6%), siendo que cada uno de los cuartiles siguientes desciende a más de la mitad del anterior y, virtualmente, se detiene junto con la esperanza estadística de vida. Esto obedece, obviamente, a que la expectativa migratoria se asocia con la probabilidad de éxito en el proyecto migratorio y, consiguientemente, con el tiempo vital para verificarlo a través de una inserción laboral y vital en el país o región de destino. También, puede colegirse que el proyecto migratorio como una respuesta de emergencia a la situación económica se ha agotado, y los potenciales migrantes tienden a una estrategia más definitiva, aunque no por ello deje de ser una respuesta económica. Los más jóvenes tienen mayor capacidad de adaptación a la globalización y a condiciones laborales diferentes.

En el imaginario migratorio no necesariamente se encuentra una respuesta a situaciones de pobreza, sino expectativas de inserción internacional, que podrían acompañar a otras variables de apertura, que se han registrado en la encuesta, presentes en toda la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, hay que matizar la anterior afirmación. Del total de migrantes potenciales jóvenes, la predilección migratoria se distribuye casi equitativamente entre Estados Unidos, España y otros países, lo que muestra, por un lado, una preferencia de los migrantes de edades intermedias por Estados Unidos; y, por otro lado, una preferencia de los más jóvenes y de los de menores ingresos por España. Estados Unidos se encuentra más afinado en el imaginario de las edades intermedias, esto seguramente ligado a una migración más calificada²⁶.

Tabla N.º 10

Ecuador: potenciales migrantes por grupos de edad y destino (2011)

Edad	18-35	36-53	54-71	72-89	Total
EEUU	31,5%	43,8%	46,9%	100%	37%
España	33%	23,3%	28,1%	0%	29,6%
Otros	35,5%	32,9%	25%	100%	33,4%

Fuente: Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

¿Hacia dónde se dirige la expectativa de migración? ¿En qué niveles socio-económicos se ubica la población con expectativas migratorias?

26 Este tema podría estar más presente en los países de renta media conforme más se estabiliza esta posición.

Tabla N.º 11
Ecuador: estrato socio-económico, en cuartiles con
base en el ingreso familiar (2011)

	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	
¿A qué país se iría, si pudiera?	Estados Unidos	27,3%	9,2%	0,8%	0,2%
	España	25%	4,8%	0%	0%
	Otros	22,7%	8,6%	0,8%	0,2%
	NC	0,4%	0,2%	0%	0%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
 Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Como se señaló antes, una vez que se produjo la emigración masiva hacia España, Estados Unidos recuperó la aspiración de primer destino migratorio, seguido por España, como país considerado individualmente, con poca diferencia. A su vez, las tres cuartas partes (75,4%) de la expectativa de migración aún provienen del estrato de menores ingresos, sin que se persiga una tendencia significativa en los sectores medios y, peor aun, altos. Esto muestra que, en general, tomando en cuenta las expectativas, no ha cambiado el patrón migratorio por destino ni por origen social, aunque, obviamente, se han equilibrado restricciones en los destinos principales, lo que hace que Estados Unidos sea un fin algo más preferente.

Los flujos migratorios ‘residuales’, luego de la gran ola de inicios de siglo, muestran que 35,35% de quienes tienen expectativas migratorias lo harían, presumiblemente, buscando la reunificación familiar, pese a que su motivación de base –declarada– sigue siendo económica, como lo muestra el cuadro siguiente.

Tabla N.º 12
Ecuador: expectativa migratoria por parientes migrantes (2011)

¿Si pudiera, se iría a vivir fuera de Ecuador?	¿Tiene familiares que vivían en este hogar y ahora viven fuera de Ecuador?	
	Sí	No
	36,35%	63,65%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

El perfil del potencial migrante no tiene diferencia de género, se ubica fuera de Quito y Guayaquil (dos tercios), tiene educación básicamente primaria y corresponde al perfil étnico-indígena registrado en el Censo 2001²⁷. Igualmente, quienes tienen expectativas migratorias en 72,2% no han viajado fuera del país antes.

Entre la población con expectativas migratorias, la posibilidad de hacerlo ilegalmente –declarado en la encuesta– no tiene significación, y alcanza al 7% del total de quienes quieren migrar, estando sobre-representados los hombres y los jóvenes, que lo harían “por trabajo”.

Tanto quienes tienen expectativas de migración como quienes no las tienen han manifestado su acuerdo con que el migrante es un sujeto de derechos sociales en el país receptor. El complemento de la “forma ciudadana” que se configura más plenamente en el migrante, a través de la integración política, es identificar el derecho a votar en el país de acogida, no sólo porque esto perfecciona la ciudadanía del migrante, sino porque podría ser una manifestación de su búsqueda de incorporación a los procesos de cohesión social, esto es, contribuir a la formación de una comunidad.

27 Un dato interesante es que el 64% de quienes tienen expectativas migratorias votaron por Rafael Correa, siendo que el discurso presidencial o las políticas públicas de “retención” parecieran no contravenir las expectativas migratorias.

Tabla N.º 13

Ecuador: acuerdo con el derecho al voto en el país de acogida de la población con expectativas migratorias (2011)

Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Algo en desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS	NC	Total
34,5%	32,1%	13,5%	16,8%	2,5%	0,5%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Mirado el mismo tema desde los diversos grupos de ingresos a los que pertenecen quienes tienen expectativas migratorias y quienes no las tienen, se puede concluir que se trata de una demanda general.

Tabla N.º 14

Ecuador: acuerdo con el derecho al voto en el país de acogida según estrato socio-económico, en cuartiles, con base en el ingreso familiar (2011)

	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4
Muy de acuerdo	24,9%	8,6%	1,1%	0%
Algo de acuerdo	24,5%	6,6%	0,8%	0,1%
Algo en desacuerdo	10,4%	2,8%	0,3%	0%
Muy en desacuerdo	12,9%	3,6%	0,3%	0,1%
NS	2,4%	0,3%	0%	0%
NC	0,3%	0,2%	0%	0%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Para conocer con mayor precisión las diferencias en las expectativas de quienes quieren migrar, en relación con los derechos que pretenden ejercer en el país de acogida, y poder compararlas, se elaboró un índice que permite la valoración.

Tabla N.º 15
Ecuador: índice de demanda de derechos a ejercer en la migración
por expectativas de migración (2011)

	Acuerdo o desacuerdo con que los ecuatorianos que viven en el extranjero tengan derecho a:	Total expectativas de migración a España	Total expectativas de migración a Estados Unidos	Total expectativas de migración al resto de países
Derecho 1	Llevar a su familia a vivir con ellos	3,30	4,02	3,21
Derecho 2	Tener acceso a la educación pública	4,04	5,18	4,44
Derecho 3	Tener acceso a los servicios de salud	4,13	5,40	4,48
Derecho 4	Formar organizaciones para defender sus derechos	3,65	5,34	4,20
Derecho 5	Obtener un trabajo en igualdad de condiciones que los ciudadanos del país	3,91	5,10	4,40
Derecho 6	Votar en el país donde residen	3,42	4,07	3,82

* Para la realización de los índices se valoraron las categorías de respuesta: Muy de acuerdo= +3, Algo de acuerdo=+1, Algo en desacuerdo=-1 y Muy en desacuerdo=-3

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*

Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Como se puede desprender del cuadro anterior, entre quienes tienen expectativas de migración es posible diferenciar la intensidad y la calidad de los derechos potencialmente demandados. Así, en los extremos se ubican los expectantes de migración a España, por un lado, con un nivel de expectativas, en general, más bajos; y, por el otro, los expectantes de migración a Estados Unidos, con un nivel de esperanzas más alto en todos los derechos. Diferenciando las cifras presentadas por el índice, en el rango medio de la brecha se encuentran los derechos sociales de salud, tra-

bajo y educación. Mientras que, en un extremo se ubica el derecho reivindicativo a la organización, con una distancia que se agranda, y en el otro se juntan los derechos de integración familiar e integración política a través del voto, con una distancia que se acorta.

Esta gama podría leerse en el sentido de que la mayor expectativa de la migración a Estados Unidos es la capacidad reivindicativa a través de organizaciones sociales, mientras que lo contrario ocurriría en relación a España, al menos en el plano de las percepciones. El rango de la expectativa virtualmente compartida es la integración doméstica y política, mientras que los derechos sociales marcan la distancia de la oferta de servicios sociales percibida por los eventuales migrantes.

¿Quiénes quieren migrar a España? ¿Es un grupo social diferente al de quienes quieren migrar a Estados Unidos? El corte de género es similar entre los dos países, reproduciendo el de la muestra. Respecto del origen geográfico, 8,5% del total de expectantes que querrían ir hacia España es de Quito y Guayaquil, mientras que 21,1% del mismo universo –la totalidad de migrantes potenciales– tiene origen en las ciudades intermedias, pequeñas y el campo. Como se puede observar, mientras en la totalidad de la expectativa de migración se reproduce la estructura demográfica del país (y en las expectativas de migración hacia Estados Unidos y otros países), en la composición de la migración posible a España tiene mucha más importancia el país ‘profundo’, con la salvedad de Quito y Guayaquil.

Tabla N.º 16
Ecuador: potenciales migrantes por origen (2011)

		Quito y Guayaquil	Resto del país	
¿A qué país se iría, si pudiera?	Estados Unidos	35%	65%	100%
	% Total	13%	24,1%	37%
	España	28,8%	71,3%	100%
	% Total	8,5%	21,1%	29,6%
	Otros	36,7%	63,3%	100%
	% Total	12%	20,7%	32,8%
	NC	33,3%	66,7%	100%
	% Total	0,2%	0,4%	0,6%
	% Total	33,7%	66,3%	100%

Fuente: *Base de datos: Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión Pública y Política Exterior.*
Elaboración: Mónica García y Luis Verdesoto

Los potenciales migrantes a España han tenido menor contacto con extranjeros que los otros grupos con expectativas de migración hacia otros destinos. A diferencia de los migrantes potenciales a Estados Unidos, que se asientan prioritariamente en el segundo tramo de edades (36-53 años), los posibles migrantes a España se ubican en el primer tramo de edades (18-35 años). La escolaridad y el ingreso son otros diferenciadores, pues este último grupo de expectativa migratoria tiene menor grado y se sobrerepresenta el grupo de educación primaria, tanto como la pertenencia al primer cuartil de ingresos.

Otra sistematización

Hasta aquí hemos planteado la migración desde la percepción de quienes cuentan con –o se encuentran elaborando– un proyecto migratorio, en el que las motivaciones más evidentes –o más exactamente de primer plano– son la pobreza y el empleo. Hemos podido determinar difusamente la magnitud actual del fenómeno, pero no hemos podido indagar, con ‘datos duros’, la otra perspectiva del fenómeno, esto es, la agenda de los migrantes en el país de acogida; en nuestro caso, España. En los siguientes párrafos intentamos una aproximación que vaya más allá de la creación mediática o la manipulación política, que condiciona la cooperación y muchas veces nubla la posibilidad de modificar y actualizar los temas de tratamiento conjunto (Domínguez, 2009).

En el país emisor puede primar un discurso destinado a multiplicar la capacidad de retención, vía políticas sociales destinadas a la pobreza (extrema) o de retorno, o vía estímulos, dentro de una amplia gama, destinados a la recuperación de inversión o de capacidades humanas aprendidas durante la estancia fuera. Existen indicaciones de que los proyectos migratorios no se detienen con ofertas sociales, más aun cuando ellos se relacionan con proyectos familiares o comunitarios más amplios. Asimismo, de que el retorno es una ‘última opción’, ya que supone el fracaso del proyecto migratorio y la pérdida de activos acumulados en el exterior. Por ello, se manipula los mecanismos de retorno y se los utiliza solo circunstancialmente.

En nuestro foco de interés: España-Ecuador, el país receptor ha formulado una gama de respuestas y ha oscilado desde la “regularización” de la migración ilegal –que ha comprendido incluso otorgar la nacionalidad en una considerable dimensión, hasta las restricciones de visado²⁸– a la aplicación de mecanismos/estímulos de retorno²⁹. Pese a que en las circunstancias de crisis los más afectados son los empleos de los migrantes, estos prefieren una estrategia de “resistencia” para permanecer en condiciones extremadamente precarias (e, incluso, la reversión de las remesas,

28 Que, prácticamente, ha reducido las posibilidades migratorias a la reunificación familiar y la ‘extensión’ del permiso de estudios.

29 Estos últimos han tenido poca eficacia.

al traer ahorros afincados en Ecuador), antes que el retorno, que muchas veces sólo puede significar el re-emprendimiento de otro proyecto migratorio.

De este modo, atraer votantes intermedia las políticas de emisores y receptores de migración: la invocación ética sobre la ‘tragedia’ de la migración (que incluye la representación electoral de los migrantes, mediante circunscripciones electorales en el extranjero), o la aplicación del retorno porque afecta al empleo y la identidad nacional (exacerbación del racismo y la xenofobia). Bajo este contexto, tienden a disolverse los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo en sus dimensiones identitarias, económicas y valóricas, bajo sus modalidades de solidaridad o inversión/comercio.

Hemos examinado que, en el caso ecuatoriano, los potenciales migrantes a España no son desempleados, pero sí pobres cuya salida de esta condición no son los programas estatales locales sino el mejoramiento de su situación. Es decir, existe un proyecto de movilidad social ascendente asociado al migratorio, lo que se evidenció en la lista y prioridades reivindicativas. De algún modo, se trata de alcanzar la “ciudadanía social” (garantía de derechos sociales) que no puede conseguirse en el país. El patrón migratorio ecuatoriano parece mantenerse, con expectativas en una porción menor de la población, siendo que los cambios en el origen social de los migrantes –incluyendo a sectores de mayor edad e ingresos– se han redireccionado hacia Estados Unidos. Sin embargo, no sólo se trata de migrar para lograr proyectos especulares en parientes migrantes o transmitidos por los medios, sino, también, de una verificación de ciudadanía política y organizacional. Antes sostuvimos que las remesas son un vehículo económico y de opinión; ahora podemos complementar que son un vehículo de imaginarios para la movilidad social, individual y grupal. Son procesos objetivos que no dependen de la eticidad o de voluntades perversas, que afectan a todo el universo de potenciales migrantes, pero, que sí evidencian la calidad del desarrollo y de la democracia en los países emisores y receptores.

Una tercera recomendación

Los migrantes andinos a España, y en particular nuestra referencia, los migrantes ecuatorianos, no pueden ser tomados como un conjunto homogéneo, objetos de un solo tratamiento, reducido al interés de cada uno de los Estados concernidos. Existen muchas formas de tipificación de los migrantes y de los procesos que los acompañan, ligadas a infinidad de variables. Recogemos algunas que nos permiten organizar una propuesta de políticas diferenciadas (o, al menos, sugerir rutas alternativas de formulación de políticas), ligadas a las diversas situaciones y a las diversas expectativas de migración. De este modo, el tratamiento de este fenómeno en la agenda bilateral, bilateral/regional y birregional puede reubicarse desde perspectivas menos acusadas.

Existe una gama de proyectos migratorios y un amplio sendero por el cual se concretan. Los proyectos migratorios, como se ha mencionado y pese a la misma información analizada en este acápite, no se reducen a una respuesta desesperada frente al desempleo y la pobreza. Confluyen expectativas de movilidad social, relacionadas, por un lado, con el grupo de referencia –familiar, comunitario o territorial–; y, por otro lado, con oportunidades que se crean a partir de percepciones acerca de otros países. La concreción del proyecto migratorio puede ser más o menos exitosa, sea por la verificación de expectativas o la modificación *in situ* de las mismas. Del éxito puede derivar un retorno a mediano plazo, o del fracaso, uno a corto plazo. El primero no se remite al logro de excedentes comparables con los nacionales, sino a la consecución de capacidades de remisión de remesas en montos necesarios, o al logro de condiciones de reproducción en el país de acogida, como parte de un proceso de integración a la sociedad española.

Examinemos algunos temas del proyecto migratorio, que nos permitan deducir capacidades para los dos Estados concernidos. Los migrantes tienden a ser jóvenes, o encontrarse en la primera mitad del ciclo vital, con pocas cargas familiares, dispuestos a una inserción laboral que pueda sacrificar su calificación previa y responder a la demanda, con una capacidad de emprendimiento, y con disponibilidad de un excedente básico. De este modo, se abren muchas posibilidades y lecturas acerca de ellos.

Desde el punto de vista de género, la migración femenina o masculina puede ser incentivada por la demanda laboral en el país de acogida, siendo que el proyecto se adecua, así como sus consecuencias familiares –desestructuración y reunificación familiares. Desde la situación etaria, la condición general es que el migrante cuente con las ‘energías’ y expectativas de vida suficientes para re-iniciar un proyecto vital o, en su defecto, acompañar la migración de un descendiente. También, la migración en los jóvenes de clase media suele entenderse como una oportunidad frente a la globalización.

Hemos sostenido que la recepción de remesas condiciona las opiniones, pero también los proyectos migratorios, e incrementa las expectativas, al tiempo que incentiva las decisiones de los nuevos migrantes. El monto de las remesas influye fuertemente sobre las percepciones y los proyectos, pues ablanda las condiciones de la migración y la evaluación del país receptor. Además, “las diferencias de percepciones dependen de muchos factores: objetivos del proyecto migratorio, capital social e informaciones con las que cuenta el inmigrante” (Entrevista a María del Carmen Villarreal, 2011).

¿Por qué se concreta el proyecto migratorio en España? La fase de apertura del Estado español, las facilidades lingüísticas y las relaciones previas inclinaron la balanza, frente a las dificultades que surgieron respecto a Estados Unidos. Además, en el contexto de casos específicos, la migración es la posibilidad de verificación de derechos sociales aspirados –educación, salud, sexualidad y organización–. Una vez producida la migración, emergen, además, derechos políticos como la votación y la inserción comunitaria. Pero, fundamentalmente, España fue el país que mostró y dio condiciones concretas de permeabilidad para la migración, lo que redundó en la legitimidad que tiene ese país para aquellos con expectativas de migración (y para la ciudadanía ecuatoriana en general); aunque ahora la permeabilidad se haya reducido notablemente, tanto como la crisis puede haber impactado, produciendo y transmitiendo opiniones negativas para eventuales migrantes³⁰, lo que también replantea al país de destino³¹.

30 Aunque el actual migrante se reserve la posibilidad de “aguantar” y “no retornar”, para no ser considerado un “fracasado” o “no exitoso”.

31 Que, como se planteó en el acápite anterior, incluye volver sobre la posibilidad de migración a Estados Unidos.

Asimismo, tuvo relevancia la favorable opinión inicial de los españoles acerca de los (trabajadores) ecuatorianos, que resaltaban valores positivos. Esta se ha matizado en la medida en que la crisis española se acentúa y aparecen como competencia laboral, junto con una profundización reivindicativa de derechos laborales; también, esta visión se ha modificado con el estrechamiento de lazos con la Unión Europea, que ha introducido, en contraparte, un cierto contagio gradual de racismo y xenofobia; pero, fundamentalmente, con la mayor visibilidad que han alcanzado los ecuatorianos en un segmento de la sociedad española en la última década. De este modo, han dejado de ser solamente trabajadores útiles para ser demandantes activos.

En relación con el capital social, la confianza que despierte la red que ampara la migración es definitiva para tomar decisiones y amortiguar el impacto de la fase de instalación doméstica y laboral. A su vez, también debemos entenderlo como acumulación de conocimientos y destrezas que porta el migrante, los que pueden ser utilizados como una adición de recursos para su inserción al trabajo y doméstica.

La información con que cuenta, regularmente, el migrante para su proyecto es escasa, porque se asume como parte de la i/alegalidad o, en su defecto, está deformada por mitos y por el bajo conocimiento de los migrantes desde/en el país de acogida. Esta falta de información se prolonga durante la instalación y permanencia, convirtiéndose en un mecanismo de 'opresión' frente al medio, de prolongación de la informalidad y desperdicio de oportunidades³².

El proyecto migratorio puede tener largo o corto alcance, pues se reduce o amplía dependiendo de los recursos de partida o conseguidos, que pueden ser instrumentos de integración social en el receptor³³ o capital de retorno³⁴.

Los proyectos migratorios se reconfiguran. Examinemos, por ello, la concreción del proyecto migratorio bajo la óptica de que no se trata de un solo proyecto, sino que estos se reforman dependiendo de diversas circuns-

32 Muchas veces los migrantes no acuden a los mecanismos de regularización o educativos por falta de información, con la que tampoco cuentan los migrantes más antiguos.

33 Casa o departamento.

34 Terreno, casa o dinero para pequeñas inversiones.

rancias³⁵. La capacidad de ahorro de los migrantes, dependiendo del sector laboral³⁶, determina un ritmo de inserción, la magnitud y alcance de las remesas, y la forma de integración. Las parejas de ecuatorianos, en general, terminan la fase de procreación, siendo que la integración debe realizarse por otras vías³⁷. Lo propio ocurre con la posibilidad de generar lazos matrimoniales y, más aun, de parentesco. Son significativos los casos de parejas mixtas, que modifican las significaciones iniciales de la migración, sin que formen parte, estos y otros fenómenos, de las políticas públicas.

Las estrategias de reproducción de los migrantes se asemejan a las maneras para afrontar las crisis de los más pobres en los países de origen³⁸. Esto es, estrategias familiares para multiplicar ingresos, fundamentalmente de la pareja, formar o evitar la disolución familiar con un rasero de ingresos, u optimización de la vivienda. Las diferencias centrales aparecen en los roles de la familia ampliada, que, de algún modo, cuando no existe, es sustituida por allegados connacionales; y en la estrategia educativa de los hijos, que tiende a ser sostenida con muchos sacrificios y no es fácilmente sacrificada en nivel socio-económico o en calidad³⁹.

Asimismo, la capacidad de ahorro determina que los recursos destinados a las remesas se diferencien de los recursos destinados a la consolidación del proyecto migratorio. De este modo, coexisten dos estrategias, que, dependiendo del 'éxito' del proyecto migratorio (generalmente, la adquisición de un estatus legal), pueden fundirse. O, por el contrario –en situaciones de crisis como la actual–, se acentúan las remesas por la remisión de los hijos a Ecuador.

Todas las recomendaciones deben tener en cuenta que un migrante se define por la gama de relaciones que sostiene con los residentes del país de origen. Sin importar cuál fuere la concreción del proyecto, las relaciones se

35 En el caso en análisis, es muy importante la Nueva Ley de Extranjería de España.

36 Servicio doméstico, construcción, hotelería y actividades rurales.

37 Sin embargo, no fueron pocos los casos de reivindicación de la nacionalidad española para los hijos de ecuatorianos nacidos en territorio español afectados por el conflicto de interpretación constitucional.

38 Las situaciones límite de la reproducción, como el desempleo, pueden ser afrontadas también desde la informalización de actividades.

39 Cabe recordar que las familias ampliadas pueden (re)constituirse entre los migrantes (hermanos, tíos, hijos, abuelos y allegados de la comunidad de origen).

sostienen dentro de marcos específicos, que hacen las políticas acerca de la migración de los dos Estados. Un tema central es que se avizora una suerte de segunda generación de migrantes, que sostienen otra relación con Ecuador y con España, cuya agenda dista de la clásica y se refiere a temas de la modernización y de su particular aprehensión de la globalización, no obstante la situación socio-económica desde la cual la formulen⁴⁰.

En suma, se trata de que las políticas acerca de la migración en los dos Estados levanten la mirada hacia las nuevas situaciones del fenómeno, partiendo de situaciones objetivas, esto es, la relativa permanencia de la migración y los lazos modernos que se han creado por parte de los actores sociales surgidos de la misma, quienes reconfiguran sus lazos con Ecuador y con España.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio(2010). *Hacia una nueva estrategia Unión Europea - América Latina: notas para el debate en el Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis*. Madrid: Fundación Carolina.
- De Laiglesia, Juan Pablo (2010). *Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis*. Madrid: Fundación Carolina.
- Del Arenal, Celestino(2010). “Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y El Caribe (ALC)”. Ponencia presentada en el Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis. Madrid, España.
- Domínguez, Rafael (2009). *Gobernanza global de las migraciones y desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009a) *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid.
- (2009b) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid.

40 Debo esta puntualización a las conversaciones y entrevista con María del Carmen Villarreal, y a numerosos reportajes sobre experiencias exitosas de migración referidas a inserciones laborales de jóvenes o a emprendedores de edades intermedias.

- Ospina-Valencia, José (2010). *Mercados latinoamericanos, de nuevo tabla de salvación de España*. Visita junio de 2011 www.dw-world.de
- Sanahuja, José Antonio (2010). “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”. *Revista Nueva Sociedad* N° 226.
- (2011). “América Latina y la Unión Europea: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid”. En *América Latina y El Caribe: integrados o marginados*, Josette Altman, Francisco Rojas y Tatiana Beirute (Eds.). Buenos Aires: TESEO/CAF/FLACSO.
- Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto (2011). *Ecuador, las Américas y el Mundo, 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO/CAF/KAS/PNUD/CIDE.

La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones

El presente texto forma parte de una serie de dos libros que recogen los resultados del trabajo desarrollado en el seminario internacional *La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones*, realizado en Quito-Ecuador en marzo de 2010, bajo los auspicios de la Embajada de España en Ecuador - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador) y su Observatorio Andino de la Política Exterior (OBANPEX).

Al analizar la cooperación Región Andina-España inicialmente se identifican, entre dos bloques de países andinos, las diferentes opciones de desarrollo frente a la globalización; aunque éstos tienen en común el haberse constituido en países de renta media y han superado una necesidad o demanda de cooperación externa (reducida al apoyo de los ingresos de los bolsos más visibles de pobreza). A partir de este planteamiento, el estudio propone que los países del grado de desarrollo de los andinos deben recuperar la capacidad hegemónica de sus estados, es decir, de orientación de los comportamientos de los actores sociales y políticos. La cooperación debe colaborar decisivamente en este sentido: la ciudadanía de los actores para la consolidación democrática.



FLACSO
ECUADOR