

Luis Verdesoto
Coordinador

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España



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

Un debate acerca de las relaciones entre la Región Andina y España / coordinado por Luis Verdesoto Custode. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

208 p. : gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-359-1

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

337.1 - CDD

© 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

AECID
Avda. Reyes Católicos s/n
28001 Madrid-España
Secretaría General de la AECID
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139
Fax: 91 583 8234
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-359-1
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imagen de portada: © Jorge Perugachy, 2011
Serie Mujeres Andinas
Imprenta: Rispergraf C. A.
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: mayo 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Introducción	7
<i>Luis Verdesoto</i>	

Parte I **Unión Europea**

La presidencia española de la Unión Europea: su visión hacia América Latina	19
<i>Ricardo Peidró Conde</i>	

De la subsidiariedad emocional al diálogo entre pares	27
<i>Ana María Sanjuán</i>	

Parte II **Planteamientos generales**

La cooperación española en la Región Andina	33
<i>Gustavo Pedraza</i>	

Parte III **Casos nacionales**

La década de oro de la cooperación internacional con España	53
<i>Grace Jaramillo</i>	

Descolonizando las relaciones Bolivia-España. Continuidades y cambios en los procesos migratorios actuales	59
<i>Alfonso Hinojosa y Germán Guaygua</i>	

De la apertura comercial y la liberalización de las inversiones a las nuevas formas de integración económica y productiva	71
<i>Victor Álvarez</i>	

Parte IV
Migraciones

El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España	91
<i>Luis Eduardo Guarnizo</i>	

Parte V
Comercio

El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio	107
<i>Rodrigo Madrazo García de Lomana</i>	

Parte VI
Cultura

Desarrollo cultural	145
<i>Fernando Vicario</i>	
Cultura y desarrollo: España y los países andinos	153
<i>Luis Guillermo Lumbreras</i>	
La coproducción cinematográfica como alternativa iberoamericana	169
<i>Sebastián Cordero</i>	

Introducción

Luis Verdesoto¹

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 el 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. El primer libro recoge, además de un estudio introductorio y un epílogo, las ponencias de corte más general², mientras que en este segundo libro se compilan, a modalidad de una relación, las transcripciones de las intervenciones cuya referencia es más puntual y nacional, con la salvedad de dos textos que fueron revisados y reelaborados por sus autores³.

1 Profesor asociado de FLACSO.

2 Los textos recogidos en el Libro I son: “Estudio Introductorio” y “Epílogo”, Luis Verdesoto Custode; “La política migratoria española en los contextos andinos: el caso de Ecuador y España”, Almudena Cortés Maisonave; “Iberoamérica y los países andinos en la cooperación al desarrollo española: identidades, valores e intereses”, José Antonio Sanahuja; “España y América Latina: diálogo político en época de cambio”, Francisco Rojas Aravena; y, “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones, el diálogo político en época de cambio”, Francisco Carrión Mena.

3 “El derecho a la movilidad espacial y la migración entre la Región Andina y España” de Luis Eduardo Guarnizo y “El comercio entre España y la Región Andina. Análisis gravitatorio” de Rodrigo Madrazo García de Lomana.

Este texto se ha organizado en seis partes: Unión Europea, planteamientos generales, casos nacionales, migraciones, comercio y cultura. La evidente heterogeneidad responde, a su vez, a la complejidad y amplitud temática de la cooperación analizada.

Peidró, en este volumen, sostiene la óptica oficial española que esboza respuestas a la cuestión de ¿cómo incidirán los cambios en el sistema de representación de la Unión Europea respecto del contenido de las relaciones con América Latina/Andina? Las modificaciones están condicionadas por tres factores. Primero, los cambios en la inserción europea de España. Luego, las relaciones entre situación política y financiera de la Unión y de los países, que incluye a la conquista de la cohesión social. Finalmente, la posición de la Unión Europea como actor global. Ahora bien, la relación bi-regional debe facilitar un cambio en la naturaleza de esas relaciones, sin que España se reduzca a la posición de ‘puente’, más aun cuando existen agendas basadas en ideales comunes.

A su vez, Sanjuan, también en este tomo, califica a las relaciones Europa-América Latina como estancadas a consecuencia de varios factores. Los significados simbólicos de la transformación democrática española de las últimas décadas, paralelos a los deterioros institucionales que ocasionó la liberalización en América Latina, creó un “un modelo de integración, cohesión social e inversiones españolas en la región” (Sanjuan, 2010: 14), sin una agenda común. Los cambios políticos de la región están acompañados de una trans-regionalización de sus relaciones políticas y económicas fuera de la influencia de Estados Unidos. Los modelos de integración latinoamericanos son diversos del observado en Europa, en que existen potencias pero no liderazgos. El Área Andina se caracteriza por “democracias con baja capacidad estatal y de baja intensidad de ciudadanía, (que) afectan al ejercicio de soberanía popular” (Sanjuan, 2010: 15), cuyas consecuencias, entre otras, han sido formas hiperpresidenciales. En ese contexto, las relaciones con España deben plantearse desde una óptica regional de fortalecimiento de posiciones, especialmente en relación a sus demandas de democratización.

Los principales temas conceptuales tratados en el seminario refirieron a la política de cooperación de España (Sanahuja, 2010). La identidad, los intereses y la solidaridad son las definiciones a través de las cuales el Esta-

do español se relaciona internacionalmente en materia de cooperación. Cada definición satisface a una vertiente, que conforma a la vocación de ese Estado, soportada, a su vez, en el público de ese país. Estas nociones se concretan en partes del mundo, en las que se verifican necesidades españolas concretas. Así, la identidad es el vínculo preferente con América Latina; los intereses con Europa; y, la solidaridad con Africa (especialmente subsahariana). Las opciones políticas españolas vigentes también ajustan a las opciones de la cooperación (y su configuración como políticas de Estado). Condicionan decisiones que distorsionan a las decisiones estratégicas del Estado o, en su defecto, asumen posiciones de difícil coherencia. Así, es clara la relación entre opciones políticas y rumbos generales de la cooperación.

En un texto publicado en el libro con las ponencias generales (Carrión, 2010), se 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. Por otro lado, los países andinos de planteamientos ‘aperturistas’, con planteamientos de libre comercio, pero de alta concentración económica.

A su vez, ese mismo texto analiza a España desde varias dimensiones. Pone en situación al desarrollo político español que, a partir de sus extremos económicos de expansión (‘milagro’) y de crisis (ajuste), ha podido lograr una consolidación democrática plural. Sin embargo, critica a la política exterior de ese país, por falta de claridad, efectividad y continuidad, que se mostraría en sus tres orientaciones básicas: europeísta, latinoamericanista y mediterránea. Estas orientaciones, basadas en una lealtad

básica con Europa y una menor ingerencia de los países mediterráneos en la Unión, finalmente ubicarían a 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 Africa” y su “Plan Asia”, generaría una incoherencia y mostraría el rebasamiento de los intereses españoles por sobre sus prioridades en América Latina.

Jaramillo, texto recogido en este volumen, hace una presentación de la secuencia de temas de la cooperación España-Ecuador / España-América Latina, en la que enfatiza las dificultades y logros de la adecuación entre las agendas de cooperación nacional, regional, interregional y española. El itinerario se fijó desde *la ayuda para el desarrollo* hacia la *cooperación para el desarrollo*, pasando por la colaboración para asentar instituciones para la democracia, en el período de transición y desmontaje de los Estados burocrático-autoritarios.

La presentación de Jaramillo plantea, en última instancia, la compleja construcción (y consiguiente negociación) de una agenda compartida en la que, además de la cooperación, coexisten otros temas de política exterior. La conformación de los interlocutores –países y actores sociales diversos– y la construcción de una posición común –frente a la cooperación y a Europa / España– es una tarea “permanente”, que no puede ser abordada unilateralmente o solamente desde el lado del receptor. El problema no consiste en encontrar una fórmula que garantice la “adecuación” donante/receptor –tarea inútil– sino la metodología para la construcción de las agendas, que garantice elementales procedimientos: de democracia entre actores caracterizados por la asimetría en el grado de desarrollo; y, de diversidad entre y dentro de la oferta y demanda de cooperación.

Pedraza, también en este volumen, resume y analiza el impacto de las principales líneas de la cooperación española en los Andes, puntualiza su importancia y formula recomendaciones. A partir de un análisis de la cooperación española en cada uno de los países andinos formula, como líneas de trabajo, cooperar con los procesos de “refundación” estatal, particularmente de Bolivia y Ecuador, especialmente en temas de la nueva institucionalidad de las autonomías regionales e indígenas. Además, en relación a cooperación “transversal” estimula el apoyo al desarrollo local –ad-

ministración pública municipal y regional–, sistemas coordinados de solución de problemas y estímulos al desarrollo de capital social. Lograr mejores niveles de articulación entre los actores de la cooperación española, el desarrollo de redes de colaboración e intercambio de experiencias son otras recomendaciones puntuales.

Acerca de la multidimensionalidad de la cooperación política internacional entre España y América Latina (Rojas, 2010) se 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. Sino que implica una mirada más amplia hacia los procesos regionales en curso, especialmente, a la transición democrática y a la situación postcrisis. 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 –del gobierno nacional como de las comunidades autónomas– se presenta como 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, Francisco Rojas. 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 como 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, Libro I) en el anterior párrafo y éste, señala cuatro ámbitos de interés compartido: la democracia, el multilateralismo, la cooperación para afianzar a los anteriores valores y la cohesión social. Los instrumentos de concreción del interés nos remiten hacia el 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.

Acerca del modelo migratorio, se señala que el español ha seguido una ruta sinuosa (Cortés, 2010), 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 este tema en el contexto andino– no es difícil sostener que esta definición/indefinición debe haber impactado en la migración ecuatoriana hacia España, tanto como la “sedentarización” de esos migrantes. Y, obviamente, 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.

Dentro de esta tercera ola de migración a España, desde la década de los noventa, asentada en latinoamericanos, Ecuador representa a la comunidad más importante, con 442.114 personas, excluyendo a quienes se encuentran en situación de irregularidad y a quienes recibieron la nacionalidad. 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, ese 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 de los nuevos flujos migratorios, tanto como de las redes creadas.

Además, Guarnizo, en este libro, sostiene que la migración internacional puede ser más importante que la globalización del capital, pues, ha transformado significativamente a las instituciones del Estado. Esta transformación es un elemento central de la colaboración España-Andes.

Este libro, además de otras presentaciones que no reseñamos de modo específico, recoge una pedagógica y transparente presentación de varias líneas de esas relaciones comerciales en el trabajo de Madrazo, cuyo supuesto general es que la relación comercial interregional no camina a la par de la identitaria. Y, que los factores que la inhiben son plenamente

tratables, desde mejores disposiciones de los mercados y públicas v.g. la integración (que finalmente remite a las oportunidades de las escalas), el lenguaje (entendido como reducción de costos de transacción), los nichos de mercado (como el emergente del CO₂), la migración (incluido el comercio de “productos nostálgicos”) y los contextos jurídicos y mecanismos financieros (en los que lamentablemente existe un retraso en los “acuerdos de asociación” de una parte de los Andes).

La principal recomendación que hemos formulado en el estudio introductorio (Verdesoto, 2012), fue enfatizar en la cooperación española para el robustecimiento del Estado (y del Estado democrático) y las políticas públicas, única garantía de una articulación internacional de América Andina asumiendo a la cohesión social como condición y garantía. Un Estado de calidad es la condición básica de la consolidación democrática y de la confirmación de la identidad ya que la consolidación y profundización democrática impone problemáticas nuevas en torno a la articulación de democracia, Estado, sociedad y mercado.

La segunda recomendación que consta en el Epílogo (Verdesoto, 2012) consiste en que la comunicación –mecanismo ‘difuso’– forma parte intrínseca de la política moderna y es el instrumento irrecusable de constitución de los sujetos políticos, la que ha trascendido a los procesos territoriales y productivos. Las redes son sujetos políticos difusos 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. Los valores democráticos se reconocen como una acumulación histórica y universal, por lo que 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, pero especialmente la televisión.

El público latinoamericano puede ser complementario cuando los emisores persiguen al público de habla hispana residente en América Latina (la red norteamericana CNN); o puede ser marginal cuando se persigue a la población de habla hispana originada en la histórica migración española (la red española TVE). En los dos casos, la masa poblacional más importante no es un objetivo de esas emisiones, no obstante a que

en ella reside, al menos cuantitativamente, la reproducción lingüística y cultural.

Consiguientemente, es posible demandar que la emisión originada en España, de 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. De otro lado, que el contenido de la programación consista, en partes sustantivas, en el desarrollo de valores democráticos históricos y universales. La televisión española puede asumir como su responsabilidad intervenir en el desarrollo de valores democráticos inherentes al desarrollo 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 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 necesario en un contexto de cambios de escenario. Consecuentemente, incrementa 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 necesariamente y forzosamente en las contingencias nacionales, que disminuyen la eficacia de la cooperación.

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.

La migración es la materia de la tercera recomendación formulada también en el Epílogo (Verdesoto, 2012). Sostuvimos que las remesas son un vehículo económico y de opinión, planteamiento que podemos complementar con que son un vehículo también de imaginarios para la movilidad social individual y grupal. Los migrantes andinos a España, y en

particular nuestra referencia, los migrantes ecuatorianos, no pueden ser referidos como un conjunto homogéneo, objetos de un solo tratamiento, reducido al interés de cada uno de los Estados concernidos.

El tratamiento de la migración en la agenda bilateral, bilateral/regional y birregional debe reubicarse desde perspectivas menos acusadas. En los proyectos migratorios confluyen respuestas frente al desempleo y la pobreza, expectativas de movilidad social y expectativas de ejercicio de derechos. Las políticas acerca de la migración en los dos Estados deben levantar la mirada hacia las nuevas situaciones de la migración partiendo de situaciones objetivas, esto es, la relativa permanencia de la migración y los lazos modernos que se han ido creando por parte de actores sociales surgidos en la migración, que reconfiguran sus lazos con Ecuador (América Andina) y con España.

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.
- 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.
- 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 (2010). “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.
- Verdesoto, Luis (Ed) (2012). “La Región Andina y España: hacia una reformulación de sus relaciones”. Embajada de España en el Ecu-