



Universidad  
Nacional  
de Córdoba

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS**

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**LAS IMPLICANCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA POLÍTICA  
EXTERIOR DE ESPAÑA (1996-2004): EL TRATAMIENTO DE LAS  
MIGRACIONES EN LAS RELACIONES BILATERALES CON ECUADOR**

**AUTORA: LIC. SILVANA ESTEFANÍA SANTI PEREYRA**

**DIRECTORA: DRA. SANDRA GIL ARAUJO**

**CIUDAD DE CÓRDOBA, ARGENTINA. OCTUBRE DE 2017**

*A mis padres, por su eterno cariño y todas las oportunidades*

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiese sido posible sin un grupo de personas que creyeron que alguna vez vería la luz. Agradezco la generosidad de Eduardo Domenech por darme la posibilidad de abrir la puerta de la investigación académica y por acompañar gran parte de ese periplo. Gracias a Sandra Gil Araujo por confiar en mi perseverancia y darme el aliento necesario cuando ésta decaía, también por su gran trabajo como directora, guiando con puntilliosidad el buen puerto de esta tesis y por su constante apoyo en lo personal.

Además quiero agradecer a mis compañeras/os del equipo Multiculturalismo, Migraciones, y Desigualdad en América Latina por compartir los comienzos y tránsitos del mundo de la investigación. Esta tesis no hubiese sido viable sin el apoyo de distintas becas de apoyo financiero, especialmente, la del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Red Macro) del Grupo Santander que como puntapié inicial me permitió conectar con los maravillosos mundos de Ecuador y ser migrante extranjera por primera vez. A mi tutor en la Universidad Central de Ecuador, Iván Gomezjurado.

Gracias a mis amigas/os que me preguntaron innumerables veces a través de los años por esta tesis: a Janneth, María del Carmen, Inéz, Cecilia, Anabel, Heldo, Elías, Vero, Diana, Carla, Laura, y Sofía. A Nayra y María por acompañar el viaje en Ecuador y España.

Un agradecimiento fraternal a mi familia, a mis hermanos y especialmente a mis padres por su apoyo permanente e incondicional. A Michelangelo *for all your loving kindness*.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I. DEFINIENDO EL ABORDAJE DE APROXIMACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. ENFOQUE METODOLÓGICO Y MARCO TEÓRICO- CONTEXTUAL .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Antecedentes de investigación y metodología .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Perspectivas teórico-conceptuales .....</b>	<b>17</b>
1.2.1 Migraciones, transformación del Estado y de la soberanía.....	18
1.2.2 La complejización del estudio de la política exterior .....	21
1.2.3 Multilateralización, transnacionalización de la política migratoria y nuevo régimen de gestión migratoria .....	22
<b>PARTE II. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS RELACIONES EURO-LATINOMERICANAS .....</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA INCORPORACIÓN DE LAS MIGRACIONES A LA AGENDA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE, ESPAÑA, Y ECUADOR.....</b>	<b>26</b>
<b>1.1 El desarrollo de la Unión Europea como actor .....</b>	<b>27</b>
1.1.1 El camino hacia la integración europea.....	27
1.1.2 El establecimiento de la Unión Europea .....	33
1.1.3 Las migraciones como asunto de interés en la UE. Las compuertas políticas hacia los movimientos extracomunitarios .....	37
<b>1.2 Las migraciones en España .....</b>	<b>50</b>
1.2.1 Caracterización de la política española sobre migraciones internacionales .....	50
1.2.2 Caracterización general de la política exterior española 1996-2004.....	70

1.2.3 La inmigración internacional en la agenda de política exterior del gobierno de José María Aznar. Solapamientos y aportes a la cuestión en el ámbito comunitario.....	82
<b>1.3 La migración como asunto de la política exterior ecuatoriana.....</b>	<b>88</b>
1.3.1 La migración ecuatoriana hacia España: contexto histórico, antecedentes y caracterización.....	88
1.3.2 La migración internacional en la agenda de política exterior ecuatoriana.	99
<b>PARTE III. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES COMO ARTICULADOR POLÍTICO. CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE LA UE, ESPAÑA, Y ECUADOR.....</b>	<b>105</b>
<b>CAPÍTULO 3. EL TRASVASE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ENTRE LA UE, ESPAÑA, Y ECUADOR.....</b>	<b>106</b>
<b>1.1 Cambios y continuidades en el tratamiento político de las migraciones. Entre la seguridad y la gestión de los flujos extracomunitarios .....</b>	<b>107</b>
1.1.1 De la seguridad a la “gestión” de los flujos migratorios .....	107
1.1.2 La matriz de la “gestión migratoria” de la UE.....	118
1.1.3 El trasvase de la visión de la UE sobre las migraciones extracomunitarias a la política migratoria española .....	127
1.1.4 Hacia ¿nuevas? formas de Cooperación al Desarrollo: el codesarrollo ...	140
<b>1.2 Ejes del tratamiento de las migraciones internacionales en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana. ....</b>	<b>150</b>
1.2.1 Gestión de las migraciones ecuatorianas en España.....	153
1.2.2 Cooperación al Desarrollo y Codesarrollo .....	169
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>177</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>187</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

- **Gráfico N°1.** Estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores de España durante el período estudiado.
- **Gráfico N°2.** Tendencia del desempleo en Ecuador durante la década de los noventa.
- **Gráfico N°3.** Tendencia de la pobreza en Ecuador durante la década de los noventa.
- **Gráfico N°4.** Evolución de la emigración ecuatoriana entre 1992 y 2004.
- **Gráfico N°5.** Llegadas anuales de ecuatorianos a España en el periodo 1998-2004.
- **Gráfico N°6.** Matriz de Gestión Migratoria de la UE hacia los terceros países.
- **Gráfico N°7.** Proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en países no comunitarios, iniciados durante 2001-2003.
- **Gráfico N°8.** Concesión de nacionalidad española a ecuatorianas/os (1996-2004).

## INTRODUCCIÓN

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

La historia de las migraciones que vinculan España y Latinoamérica comienza con la colonización y se enmarca en el proceso de conformación y transformación del sistema migratorio transatlántico. A partir del desembarco de los españoles en América, los flujos migratorios fueron un componente clave del sistema colonial<sup>1</sup>. Con la independencia de los países de América Latina, a inicios del siglo XIX, las migraciones se convirtieron en parte constitutiva de los procesos de construcción nacional.

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

---

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

partir de ese momento, a la par del endurecimiento de las políticas migratorias en ese país, los destinos migratorios se diversifican y el Sur de Europa, en especial España, se fue configurando como receptor de la inmigración procedente de América Latina.

En este contexto, a inicios del siglo XXI Latinoamérica se convirtió en la principal región de origen de la migración residente en España. En esos años, la población migrante ecuatoriana paso a ser el flujo latinoamericano de mayor importancia numérica y la segunda corriente migratoria internacional después de Marruecos. Este drástico y rápido incremento de la magnitud de la migración entre Ecuador y España dio lugar a ciertas modificaciones<sup>2</sup> en el ámbito de las relaciones exteriores entre estos países. Las migraciones pasaron a ocupar un lugar destacado en las agendas políticas de ambos estados.

Los antecedentes del caso España-Ecuador brevemente reseñados, junto con la creciente importancia de las migraciones en la agenda mundial, tanto a nivel nacional como interestatal y supranacional, avala la relevancia del tema para la disciplina de relaciones internacionales. En efecto, las migraciones internacionales se han convertido en un componente más de las relaciones internacionales, en tanto la regulación de las migraciones está imbuida de una “carga política” que impacta en la política exterior de los Estados y en las relaciones tanto bilaterales como multilaterales (Mármora, 1988:387; López Sala, 2005:151). Aún así, por el momento la cuestión migratoria ha aparecido tímidamente en el campo de los estudios internacionales. No se ha prestado suficiente atención al lugar que ocupan las regulaciones en materia migratoria en el entramado de la política exterior entre los Estados, materia da análisis fundamental de la disciplina de las relaciones internacionales.

---

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

A partir de estas constataciones, esta tesis se propone indagar el creciente peso que tienen las dinámicas migratorias en las relaciones entre los estados de emigración y de inmigración, tomando como caso de estudio las relaciones exteriores entre España y Ecuador. Sería limitado hacer un análisis de los vínculos políticos interestatales o bilaterales, soslayando que la postura de España hacia Ecuador, implícita o explícitamente, involucra lineamientos derivados del ámbito comunitario. La incidencia de los bloques de integración regional en el manejo de temas relevantes para la política exterior de un determinado Estado, y la incidencia que esto tiene en países no comunitarios, constituye una perspectiva de indagación poco frecuente dentro del estudio de las relaciones exteriores. Siguiendo a Hrbek (1987), Fazio Vengoa (2002), y Calduch (2003), esta investigación enfatiza que el solapamiento de las regulaciones de las políticas adoptadas por la UE sobre migraciones extracomunitarias y las impulsadas por el Estado español evidencian la necesidad de construir un nuevo marco de interpretación de la política exterior que contemple la pertenencia de los países a los bloques de integración regional. A esto se suma el impacto que este entramado puede provocar en las relaciones políticas bilaterales con otros actores internacionales como, en este caso, Ecuador. Sondar esta interrelación a través del hilo conductor de las migraciones permite resaltar su relevancia como temática política en las relaciones exteriores entre España y Ecuador.

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

La metodología empleada será de corte cualitativo, en correspondencia con los interrogantes que guían esta investigación. Se hará énfasis en el análisis documental

utilizando para ello, como fuentes principales, numerosos documentos y discursos oficiales de los tres actores estudiados.

La tesis se estructura en tres partes. La primera parte define el abordaje de aproximación. El capítulo uno contiene el enfoque metodológico y el marco teórico-contextual con el que se encara este trabajo. Allí se revisan los antecedentes de investigación que enmarcan este estudio y se detalla la metodología empleada. Además se especifican las perspectivas teórico-conceptuales seleccionadas para abordar interdisciplinariamente las migraciones internacionales, haciendo foco en: la transformación del Estado y del concepto de soberanía; la complejización del estudio de la política exterior; los enfoques acerca de la multilateralización, la transnacionalización de la política migratoria, y el nuevo régimen de gestión migratoria; y los vínculos de la gestión migratoria con el concepto de desarrollo.

La segunda parte se refiere a la incorporación de la migración internacional en la construcción de las relaciones euro-latinoamericanas. En ella está incluido el capítulo dos, que contiene tres acápite en los que se hace foco en el contexto histórico-institucional de la incorporación de las migraciones a la agenda política exterior tanto de la UE, como de España, y de Ecuador, respectivamente. En el primer acápite se especifica el desarrollo de la UE como actor considerando sus antecedentes históricos y las teorías de integración que marcaron su proceso. Luego, se señala cómo las migraciones se posicionaron como un asunto de interés en el bloque regional, apuntando siempre a comprender el abordaje político hacia los flujos migratorios extracomunitarios. Dentro del segundo acápite, se caracteriza la política española sobre migraciones internacionales, considerando el paso de España de ser un país de emigración a uno de inmigración. Posteriormente, se da un panorama de las transformaciones institucionales del Ministerio de Asuntos Exteriores español y de su agenda política desde fines de la década de los setenta, haciendo hincapié en el período de años 1996-2004. Ello servirá para develar el contexto de incursión de la inmigración internacional dentro de la agenda de política exterior del gobierno de Aznar, teniendo en cuenta los solapamientos y los aportes sobre la cuestión en el

ámbito comunitario. Finalmente, en el tercer acápite, se abordará el desenvolvimiento histórico-institucional de la política exterior ecuatoriana y la inclusión de la migración como asunto de la agenda exterior del país andino. En esta parte, para ayudar a la comprensión del tema, se especifica el contexto histórico, los antecedentes, y la caracterización la migración ecuatoriana hacia España en el período estudiado.

Considerando lo precedente, la tercera parte de esta tesis se orienta al abordaje de las migraciones internacionales como articulador político en los cambios y continuidades de las relaciones exteriores entre la UE, España, y Ecuador. En esta parte se incluye el último capítulo. A través de dos acápites, se analiza en profundidad el trasvase de las políticas migratorias entre la UE, España, y Ecuador. En el primer apartado, se delinear los cambios y continuidades en la gestión de los flujos migratorios extracomunitarios entre la UE y España, subrayando su relacionamiento político con la seguridad que luego se reconvierte en objeto de la “gestión migratoria”. Posteriormente, se delinea la existencia de una “matriz de gestión migratoria” propia de la UE, destinada a los inmigrantes extracomunitarios, cuyos componentes se hilvanan con el hilo conductor del control migratorio. Se refiere al trasvase de la visión de la UE en España, señalando la europeización existente en la agenda de políticas migratorias españolas. Después, historizando el concepto político de codesarrollo, se discute si puede ser considerado una nueva forma de cooperación al desarrollo. En tanto, en el segundo apartado, se analizan los ejes del tratamiento de la inmigración internacional en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana, focalizando en la “gestión migratoria” española de los flujos procedentes de Ecuador. En ese marco, se indaga en los cambios suscitados en algunos instrumentos políticos existentes y en la sanción de nuevos mecanismos regulatorios de la inmigración, como ser: el acuerdo de doble nacionalidad, el acuerdo de regularización y ordenación de trabajadores migratorios, la implementación del visado obligatorio para ecuatorianos, y los impulsos por alentar iniciativas de codesarrollo conjuntas, en

el marco de las políticas de cooperación al desarrollo española. Al término de la tesis se elaboran unas conclusiones finales.

## **PARTE I**

### **DEFINIENDO EL ABORDAJE DE APROXIMACIÓN**

## **CAPÍTULO 1. ENFOQUE METODOLÓGICO Y MARCO TEÓRICO- CONTEXTUAL**

## 1.1 Antecedentes de investigación y metodología

La dimensión política de las migraciones internacionales fue una temática soslayada en las ciencias sociales (Zolberg, 1989, 2006; Samers, 2010). Aunque las migraciones afectan las relaciones internacionales, estos movimientos poblacionales obtuvieron poca atención por parte de los estudiosos de esta área (Weiner 1985; Mitchell, 1989; Doty, 1996; Hollifield, 1992, 2000; Battistella, 2005; Meyers, 2006). Recién comenzaron a tenerse en cuenta a partir de la década de los setenta en los llamados “debates” de la disciplina, como el “debate interparadigmático”<sup>3</sup> y el suscitado entre el neorrealismo-neoliberalismo<sup>4</sup>. En consecuencia, recién en las últimas cuatro décadas se observa una creciente consideración de los movimientos poblacionales en la agenda<sup>5</sup> de investigación de las relaciones internacionales, en paralelo con la

---

<sup>3</sup> Las migraciones internacionales emergieron como campo recién con la incursión del llamado “tercer debate” o “debate interparadigmático” en las relaciones internacionales, en el cual el realismo y el transnacionalismo discutieron sobre la primacía del estatocentrismo y la preponderancia de los asuntos de “alta política” en la agenda de estudio de la disciplina. Como resultado, los académicos de las relaciones internacionales ya no sólo se ocuparon de temas relativos a la seguridad y al Estado, sino que también incursionaron en investigar asuntos hasta ese momento considerados como de “baja política”, como el medio ambiente, las migraciones, el género, el narcotráfico, etc. Pese a que el transnacionalismo se pensó como paradigma alternativo y superador del realismo, poco tiempo después surgió la propuesta de acercar ambas posiciones, dando paso a un renovado debate en las relaciones internacionales: neorrealismo-neoliberalismo (Salomón González, 2001).

<sup>4</sup> La aparición del Neorrealismo y del Neoliberalismo representa una respuesta Neoconservadora a las corrientes críticas que propugnan el subdesarrollo, por lo que la agenda de estudio del primero estará enfocada a visibilizar cuestiones sistémicas como las disparidades de poder entre los Estados y al interior de las instituciones internacionales, remarcando el interés nacional que promueven los Estados en su accionar, mientras que el programa de investigación del segundo revaloriza las teorías de la Modernización y de la economía Neoclásica, confluyendo ambas corrientes en la justificación de la desigualdad como algo inevitable dentro del sistema internacional (Cornago Prieto, 1998, énfasis propio). Bajo estas perspectivas, los flujos migratorios Sur-Norte se enfocan desde un sesgo economicista, con una comprensión del desarrollo imbuida por elementos de la teoría de la modernización y una falta de análisis sobre las causas estructurales que motivan las migraciones, tornando a buena parte de las políticas migratorias confeccionadas por estas vertientes en soluciones prescriptivas.

<sup>5</sup> La migración como tema político se problematiza en la década de los setenta en los países del Norte de la mano de la implantación de nuevos esquemas laborales y de producción. Esta visibilización se produce al mismo tiempo que, como sitúa Zolberg (2000), la migración y el refugio vuelven a incorporarse en las agendas políticas de Estados Unidos y otros países del Norte. No se puede soslayar

ascendente politización de los fenómenos migratorios desde la postrimería de la Guerra Fría.

Existen varios trabajos que plantean la “europeización”<sup>6</sup> de las políticas migratorias de los países socios de la UE (Huysmans, 2000; Bigo, 2001; Geddes, 2001; Lavenex, 2001b; Boswell, 2003). Dentro de este escenario, los trabajos de Fazio Vengoa (2002), Terrón (2004), Gil Araujo (2003, 2005b, y 2011a) y Pinyol (2006) puntualizan las directrices inmigratorias del bloque regional y su relación con los países extracomunitarios. En el ámbito de habla hispana, las migraciones en las relaciones internacionales contemporáneas de España han sido exploradas por García Borrego y Pedreño Cánovas (2005) y Bermúdez González (2005), entre otros. Mientras, son numerosos los antecedentes referidos al papel de las migraciones en la relación entre España y la UE (Barbé, 2001; Colectivo IOE, 2001; Mestres, 2002; Gómez Ciriano, 2004; Rodríguez-Tarduchy, 2005; Campuzano, 2005; Agrela, 2007; y Fauser, 2007). Sin embargo, son escasos los estudios que realzan el papel de España vinculada al control migratorio comunitario en otros territorios, encontrándose preponderantemente la mención al caso de África (Pinyol Jiménez, 2007; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2008; Del Arenal, 2011b; Azkona y Sagastagoitia 2011; Gonzalez, Gil Araujo, y Montañes, 2012; Azkona, 2014; Gabrielli, 2014). Asimismo, la migración y el ámbito de la gestión del fenómeno en España se menciona en Blanco Fernández de Valderrama (2002), Ortega Pérez (2003), Arango y Sandell (2004), CIDOB (2007), y Zapata-Barrero y Zaragoza (2008).

Poco ha sido explorada la migración como un tema a atender en el plano de la política exterior española (Bermúdez González, 2005; Malamud, 2005; Pe-Pua, 2005; Pinyol Jiménez, 2007; Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, 2008). En tanto, pese a la relevancia de la migración en las relaciones bilaterales entre España y Ecuador

---

que la ciencia política y las relaciones internacionales, como disciplinas, tienen su raíz en la academia de Estados Unidos y sus teóricos en muchos casos ocupan posiciones de gobierno y/o poder.

<sup>6</sup> En líneas generales, este fenómeno se refiere a la adopción por parte de los países miembros de las medidas acordadas en la UE.

(García-Calvo, 2006), la falta de estudios sobre este punto puede constatarse en las exhaustivas y extensas revisiones bibliográficas alrededor de los flujos ecuatorianos en España, expuestas en Bardají Ruiz (2006) y el Colectivo IOE (2007). Mientras, aspectos más específicos como la cooperación al desarrollo, el codesarrollo y las migraciones entre España y Ecuador han sido tratados en Ayuso Pozo (2001), Cortés Maisonave y Sanmartín (2008), Cortés (2009), y Sanmartín (2009), entre otros. Asimismo, la relación entre la cooperación al desarrollo española y el control migratorio ha sido poco abordada, preponderantemente aplicada a los casos de países del continente africano en conjunto (Alberdi Bidaguren y Bidaurratzaga Aurre, 2008; Azkona, 2011; Azkona y Sagastagoitia 2011; González Navas, 2012; González Navaz, 2013; Azkona, 2014), haciendo foco en la región subsahariana, especialmente en Marruecos (Marín Sánchez, 2006; Zapata-Barrero y Zaragoza, 2008; Naranjo Giraldo, 2014), y excepcionalmente mencionada hacia países latinoamericanos, como Nicaragua (Rocha, 2013) y Ecuador (Cortés Maisonave, 2006).

Esta revisión de los principales antecedentes de investigación provee datos secundarios, que además de comportar insumos para este trabajo, señalan la falta de estudios sobre las áreas centrales que aborda esta tesis. En el área de las relaciones internacionales las migraciones son, por el momento, un campo incipiente. Como se denota, en las publicaciones acerca de las migraciones dentro de las políticas de la UE y de España existe una mayor preocupación por la región africana que por Latinoamérica. Se carece de trabajos que aborden la incidencia de las políticas migratorias de la UE en sus países miembros y cómo estas impactan, a su vez, en otros países. Si bien las relaciones políticas entre UE-España y España-Ecuador han sido estudiadas por separado, no se han encontrado investigaciones que analicen vastamente las interrelaciones que pueden existir entre estos tres actores en conjunto. Más aún, no existen antecedentes que contemplen las relaciones internacionales, la política exterior, la política migratoria, y la cooperación internacional en los vínculos de la UE, España, y Ecuador. La carencia de este tipo de abordaje en profundidad le otorga importancia a este trabajo y pone en evidencia la necesidad de un nuevo marco

de interpretación para analizar las políticas exteriores de los Estados que son miembros de un bloque de integración regional que en su ejercicio político podrían trasponer lineamientos regionales hacia otros Estados fuera de este ámbito. Esta perspectiva es un campo de relacionamiento poco frecuente y aún menos si se pretenden señalar las posibles derivaciones de las políticas de bloque-Estados hacia terceros países. En este trabajo se estudia un bloque (la UE), un Estado socio de este esquema de integración (España), y un país extracomunitario (Ecuador). La investigación está guiada por el siguiente interrogante: ¿De qué manera se vinculan las políticas hacia las migraciones extracomunitarias elaboradas por la UE y el tratamiento de las migraciones adoptado en las relaciones exteriores entre España y Ecuador desde 1996 a 2004? El recorte temporal elegido toma en cuenta el desarrollo de las políticas y los discursos sobre migraciones extracomunitarias entre la UE y el Estado español, el vasto incremento en la llegada de ecuatorianos a España a partir del año 2000, y las medidas políticas que España implementó hacia el Estado sudamericano, coincidente con una marcada importancia de la temática en las relaciones hispano-ecuatorianas. La elección de Ecuador responde no sólo a que, durante todo el lapso estudiado, éste es el principal origen de la inmigración latinoamericana hacia España, sino que esta condición lo torna en un caso paradigmático sobre la importancia de los movimientos poblacionales en la construcción de las relaciones políticas iberoamericanas.

En este marco, el objetivo general de la investigación es indagar los vínculos entre las políticas dirigidas hacia las migraciones extracomunitarias elaboradas por la Unión Europea y las relaciones exteriores entre España y Ecuador, especialmente en lo que se refiere a las esferas de seguridad y desarrollo, durante la presidencia del gobierno de José María Aznar (1996-2004).

Para ello, en lo que respecta a la esfera de seguridad se tendrá en cuenta el concepto de “gestión migratoria” y se analizarán los cambios y continuidades en el tratamiento de la inmigración con Ecuador, puntualizando cuatro instancias e instrumentos precisos: la modificación del convenio de doble nacionalidad (2000), el acuerdo de

regularización y ordenamiento de trabajadores migratorios (2001), el plan de retorno de emigrantes ecuatorianos (2001), y la implementación del visado obligatorio para ecuatorianos que ingresen al territorio español (2003). En lo que se refiere a la esfera de desarrollo se considerará como concepto la cooperación al desarrollo y se analizarán las acciones de codesarrollo llevadas adelante entre España y Ecuador.

La metodología empleada es de corte cualitativo, en correspondencia con los objetivos de este proyecto. Las pocas cifras que se presentan en el desarrollo del escrito sirven en ocasiones específicas para contextualizar, ilustrar, y apoyar el análisis.

Si bien el campo disciplinario en el que se desarrolla la tesis son las relaciones internacionales, para afrontar las dificultades que presenta esta rama de conocimiento científico social (Arroyo Pichardo, 1999), se ha apostado por una perspectiva interdisciplinar desde las Ciencias Sociales en pos de realizar un análisis más complejo y profundo. Así el trabajo se sitúa, de manera amplia, en la dimensión política de las migraciones, centrándose en el subcampo de la relación entre las migraciones y la política exterior, es decir, de cómo las migraciones se cuelan en la política exterior. Las unidades de análisis que se toman en este estudio son la Unión Europea, el Estado español y el Estado ecuatoriano. El Estado encarna un referente empírico particular (Sassen, 2012) en los estudios migratorios, desde el cual se puede estudiar los vínculos internacionales.

La historización es el telón de fondo del que se parte para el análisis. A modo de “contexto conceptual” (Mendizábal, 2006) se apunta a la construcción de un entramado teórico-contextual sobre la temática migratoria en el ámbito de las relaciones internacionales. Es nodal plantear el panorama global político-migratorio en el que se inscriben los actores y que sirve para situar, desde la “argumentación

historicista”<sup>7</sup> (Morrow y Brown, 1994), el contexto de surgimiento de ciertos conceptos como “gestión migratoria” y “codesarrollo”, entre otros.

Las fuentes principales mediante las que se obtuvieron los datos de esta investigación fueron documentos, informes, normativas, planes, regulaciones, declaraciones públicas oficiales, etc. Esto se orienta a construir un corpus documental de base para el análisis. Siguiendo lo estipulado por Piñuel Raigada (2002) se ahonda en la técnica específica de análisis documental, para hacer emerger las representaciones subyacentes en los documentos. Es importante prestar atención a cómo los documentos son producidos, circulados, leídos, y usados con una amplia variedad de propósitos y, a partir de sus propias convenciones, construyen particulares representaciones (Atkinson y Coffey, 2009). En este sentido, también se consideran como material documental los discursos y las declaraciones de los funcionarios públicos, los cuales contienen supuestos cargados de concepciones socio-políticas. Como afirma Errejón Galván (2011:3) “(...) ningún hecho social cobra por sí mismo, ni de forma automática, significado político sin haber sido problematizado, nombrado y orientado en uno u otro sentido por prácticas discursivas (...)”.

El camino recorrido para poder materializar esta tesis ha sido sinuoso. Esta investigación, cuyo proyecto ha sido elaborado en 2008, se ha desarrollado intermitentemente a lo largo de estos años por períodos que se correspondieron con la obtención de financiamiento para concretarla. Gracias a estos financiamientos, en distintas oportunidades se han realizado estancias como investigadora-migrante en los países estudiados, España<sup>8</sup> y Ecuador<sup>9</sup>, que han sido de suma importancia para situar

---

<sup>7</sup> Apoya que la teoría es construida por las circunstancias en las que se produce o por las características que produce (Morrow y Brown, 1994).

<sup>8</sup> Las tareas de investigación se llevaron adelante con una beca del programa ERASMUS-MUNDUS Academic mobility for inclusive development in Latin America (AMIDILA), financiada por la Comisión Europea (UE) y coordinada por la Universidad de Bolonia (Italia), para movilidad de posgrado en el Doctorado en Estudios Migratorios, del Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada, Granada, desde septiembre de 2015 a julio de 2016. Además de lo atañe al trabajo de la tesis doctoral, esta estadía también sirvió para poder completar la información faltante e importante que era

e interpretar los contextos socioculturales en los cuales las políticas han sido elaboradas. Esto ha posibilitado la realización de entrevistas con funcionarios públicos y diplomáticos españoles y ecuatorianos que por cuestiones de extensión, se decidió no utilizar en esta instancia de posgrado, y que serán analizadas en la investigación doctoral. Además, estas visitas a España y Ecuador han permitido acceder a gran parte de las fuentes primarias de información, es decir fuentes documentales de la UE, España, y Ecuador que se recopilan y analizan, como ser: comunicados oficiales del Consejo Europeo, documentos de la Comisión Europea, Tratados establecidos en el marco de la UE, documentos oficiales de la presidencia de España y el ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, legislación migratoria española, documentos oficiales de la presidencia de Ecuador y el ministerio de Relaciones Exteriores de ese Estado, intervenciones públicas de funcionarios españoles y ecuatorianos, declaraciones entre ambos países dentro del marco de reuniones bilaterales e instancias multilaterales (cumbres UE-América Latina), etc. Asimismo, ha sido de gran ayuda los recursos digitales ofrecidos por la base de datos oficial de la Unión Europea y las páginas web de las distintas instituciones del Gobierno de España, así como también la información online provista por el Sistema de Información Sobre Migraciones Andinas (SIMA), dependiente del Departamento de Sociología y Estudios de Género de FLACSO-Sede Ecuador.

Para recabar la información necesaria para esta tesis se han visitado las siguientes bibliotecas y centros de documentación: Biblioteca y Centro de Documentación Latinoamericano del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de

---

necesaria para terminar esta tesis de maestría. La cursada del doctorado, a su vez, se realizó gracias a una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

<sup>9</sup> Fue posible gracias a una beca del Programa de movilidad de posgrado Red Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe (Red Macro), coordinado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y financiado por el Grupo Santander. La estancia de investigación se realizó en el Instituto Superior de Posgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador, Quito, de junio a noviembre de 2009. Otro período de investigación se realizó como investigadora visitante en la FLACSO-Sede Ecuador, Quito, durante el mes de marzo de 2015.

Córdoba (Argentina), Biblioteca del Congreso de la Nación (Argentina), Biblioteca Nacional (Argentina), Biblioteca de la Universidad de Belgrano (Argentina), Biblioteca de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina), Biblioteca de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador), Biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), Biblioteca Central del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ecuador), Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (España), Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada (España), Biblioteca de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Granada (España), Biblioteca de la Universitat Pompeu Fabra-Campus de la Ciutadella (España), Biblioteca Central del Ministerio de la Presidencia (Complejo de la Moncloa) (España), Biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (España), Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (España), Biblioteca del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España), el Centro de Documentación en Interculturalidad (CdDI) del Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada (España), el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada (España), Biblioteca Nacional de España (España), y la red de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid (España).

## 1.2 Perspectivas teórico-conceptuales

Las perspectivas teóricas seleccionadas sirven para analizar la complejidad en la que se desenvuelve la problemática estudiada, afrontando el desafío de realizar un estudio contemporáneo que considere el contexto histórico, político y social, y la interrelación de tres actores: la UE, España, y Ecuador. Se optó por una aproximación interdisciplinar que se nutre de distintos aportes de las relaciones internacionales, la ciencia política, la sociología de las migraciones y los estudios migratorios. Como marco general, se tomó la perspectiva del *análisis estructural* utilizada por el Colectivo IOE (1996), que remarca la existencia de un sistema global mundial, del que los Estados son sólo una parte que convive con otros actores y procesos de alcance transnacional. Se presta atención a las *relaciones* que se establecen entre las sociedades de origen y de destino, teniendo en cuenta el lugar que ocupan los Estados en el sistema mundial jerarquizado. En este marco se considera a la migración como un producto de las relaciones históricas, políticas, y sociales entre los actores (Estados y organismos internacionales), que están regidas por relaciones desiguales de poder.

La perspectiva histórica que atraviesa la tesis sigue el posicionamiento de Castel (2013) que entiende que el presente está cargado de historia devenida de una serie de transformaciones, que acarrear en su haber diversos hechos y articulaciones, que es necesario reconstruir. Se considera primordial indagar, desde una perspectiva crítica, en las categorías y conceptos utilizados en torno a la migración por la UE, España, y Ecuador, ya que no se asumen como datos de la realidad sino que se consideran terreno de análisis para desentrañar el modo en que la migración es pensada, problematizada, e intervenida por los actores. Como afirma Balibar (2005:77) “(...) debemos invertir la falsa simplicidad de ciertas nociones evidentes”. Por ello, es esencial historizar las categorías y conceptos utilizados por los actores, así como las relaciones internacionales entre ellos.

### 1.2.1 Migraciones, transformación del Estado y de la soberanía

Se parte de entender que si bien hay diversos actores que intervienen en la regulación de las migraciones, los Estados continúan teniendo un papel preponderante. Para interpelar al Estado en relación a las migraciones, se tendrán presentes los desarrollos teóricos de Sayad (2013:60) comprendiendo que “para que haya inmigrantes es preciso que haya fronteras y territorios nacionales, es preciso que haya extranjeros”. Desde esa lógica, se subrayará la interrelación que hace el Estado entre el orden migratorio y el orden nacional, lo que lleva a representar la presencia inmigrante (o sea no-nacional) como ilegítima (Sayad, 2008). Estas ideas ayudarán a pensar por qué, como afirma Sayad (2013), el Estado es el principal lugar donde la migración es construida como un problema. Estas cuestiones serán consideradas al momento de analizar cómo se aproximan España y Ecuador, respectivamente, hacia las migraciones. También para abordar las relaciones bilaterales entre España y Ecuador se considerarán las diferentes y desiguales posiciones que ocupan cada uno en el sistema internacional, reparando en los vínculos históricos que los unen. Por esta razón, se estima útil el aporte de Sayad (2008) sobre la vinculación entre los lazos coloniales de ayer y la inmigración de hoy, que servirá para comprender las lógicas en las que se desenvuelven las relaciones hispano-ecuatorianas.

El Estado es un actor fundamental en los procesos de clasificación, jerarquización y control de poblaciones. A lo largo de su historia, el Estado ha monopolizado de manera gradual *los medios legítimos de movimiento* paralelamente a la *monopolización de los medios legítimos de violencia*, lo que implica que las personas *dependen* de la autorización del Estado para que su desplazamiento sea *legítimo* y esta característica excede una mera instancia de control, ya que también está concatenada con las ideas de identidad y ciudadanía (Torpey, 2006, énfasis propio), y por lo tanto con la construcción de la Nación. A ello también apunta Salter (2003).

énfasis propio) cuando señala, como hito, que la aparición del pasaporte<sup>10</sup> en las relaciones internacionales consolida al Estado como un espacio *seguro* que estructura el movimiento internacional como *legítimo* e *ilegítimo* y con ello ofrece una doble garantía de identificación: no sólo la del portador sino también la del lugar de repatriación. Estos aportes de Torpey (2006) y de Salter (2003) permiten pensar tanto la inmigración ecuatoriana administrativamente regular, que es presentada como el horizonte en los documentos y discursos de la UE, España, y Ecuador, como así también la “lucha contra la inmigración ilegal” promovida por la UE y retomada por España en sus políticas.

Se remarca que el *acceso a la movilidad global* es un factor de *estratificación*<sup>11</sup> que evidencia la asimetría global (Bauman, 2006: 115, énfasis propio), esto significa que la libertad de movimiento de los inmigrantes queda supeditada a la jerarquía en el sistema internacional que tiene el Estado-nación del que son nacionales. Actualmente se añade a ello que también incide el bloque de integración del que ese Estado forma parte. En esta dirección, “(...) ya no es suficiente simplemente con examinar el papel del Estado en el diseño e implementación de políticas de migración, sino que también es necesario examinar la *transformación del propio Estado* (...)” (Sassen, 1996:14, énfasis propio). La estratificación de la movilidad migrante y la transformación misma del Estado se evidenciarán de manera relacional e individual, con el estudio tanto de las políticas migratorias extracomunitarias de la UE, las políticas migratorias entre España y Ecuador, como con los cambios institucionales suscitados en cada uno de estos Estados, y de allí su utilidad teórica.

En cuanto a la concepción de la soberanía, hay que recalcar que el movimiento geográfico de poblaciones se convirtió en migración internacional con la aparición

---

<sup>10</sup> El pasaporte comenzó a ser usado plenamente después de la Primera Guerra Mundial pero sus orígenes se hallan luego de la Revolución Francesa (1789) cuando Inglaterra comenzó a limitar los movimientos provenientes de ese país por temor a que con ellos se trasladasen las ideas revolucionarias (Krasner, 1989).

<sup>11</sup> Algo similar refiere Castles (2003) cuando habla de jerarquización de la ciudadanía o Morris (2003) cuando hace alusión a la estratificación cívica al interior del Estado.

del Estado-Nación. Por tanto, la soberanía es un atributo del Estado por el cual éste puede marcar los límites de los desplazamientos poblacionales con la imposición de las fronteras, incidiendo en su territorio y en su población. En este trabajo se subraya que la idea política clásica de soberanía se desdibuja con la intensificación de una nueva etapa<sup>12</sup> de globalización<sup>13</sup> en los años setenta, dejando paso a un escenario mucho más complejo, con redes de actores que detentan poder e injerencia en diversos campos antes consagrados sólo al Estado. Entendiendo esto, a la hora de comprender el desarrollo de los relacionamientos entre la UE y España, se prestará atención al cambio histórico en la forma de entender la inmigración en el esquema de integración europeo para trazar su impacto en la concepción de la soberanía clásica. En este punto, serán valoradas las consideraciones de Sassen (1996:9) cuando explica que “(...) la combinación particular de poder y la legitimidad que nosotros llamamos la soberanía, que a lo largo del siglo ha pasado a ser casi sinónimo del Estado nacional, está siendo desglosada en parte, redistribuida sobre otras entidades, particularmente las organizaciones supranacionales, acuerdos internacionales sobre derechos humanos, y el nuevo régimen internacional jurídico privado emergente para las transacciones de negocios”.

---

<sup>12</sup> Perfilada por la crisis del dólar (1971), la crisis del petróleo (1973), la crisis del Estado de Bienestar en los países del Norte, y el cambio en el esquema internacional de división del trabajo y de producción.

<sup>13</sup> La globalización no es un fenómeno nuevo sino que el apogeo en su conceptualización tiene que ver con perspectivas teórico-ideológicas, según resulta de los estudios, como los de Fritzsche, Kohan, y Vio (2003) y Gandarilla Salgado (2003), que profundizan en el derrotero de este término situando su popularización a partir de los años sesenta en ámbitos económicos y financieros. La globalización se posiciona como “el único camino” posible hacia un tipo de desarrollo, en el cual “(...) los sujetos y los actores principalmente beneficiados que la impulsan la asocian con la interpretación que racionaliza sus propios intereses como universales y valiosos para todos los sectores” (Fritzsche, Kohan, y Vio, 2003:21).

### **1.2.2 La complejización del estudio de la política exterior**

Como sostiene White (1999), estos son tiempos de prueba para los analistas de la política exterior. El análisis propuesto aquí se llevará a cabo considerando que los Estados modernos han visto constreñida su autonomía en este campo debido a que otras partes con las que interactúan en el sistema internacional y algunos procesos dentro del mismo pueden tornarse influyentes (Hrbek, 1987:203). En este plano, son útiles los planteos de Fazio Vengoa (1994:31) quien añade que “los factores externos (...) además de delimitar el entorno en el cual gravita la política internacional, definen el carácter y la calidad de los procesos y agentes transnacionales que intervienen en los vínculos con el exterior y precisan la naturaleza de los cambios que se están produciendo en los actores que participan en la formulación de la política internacional contemporánea”. El desafío al que remite White (1999) se refiere a si los Estados son los únicos actores internacionales capaces de desarrollar una política exterior o si otros actores importantes –como el caso puntual de la Unión Europea– pueden llevar adelante una política exterior común. Este interrogante está presente y por ello para considerar el caso de la UE en esta tesis se toma la definición de política exterior de Hill (2003:3) que la considera como “la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (generalmente un Estado) en las relaciones internacionales”.

Los factores externos actualmente cobran mayor relevancia y visibilidad, dado que desafían a los analistas en la búsqueda de los hilos de evidencia empírica donde se hilvane el poder que ejercen en los procesos políticos y económicos actuales dentro de los Estados, aunque ello no quiere decir que los factores internos de cada país sean menos importantes o hayan caído en un segundo plano. Los factores internos –con las particularidades de cada caso– y externos pueden ser una muestra del solapamiento que tienen las políticas exteriores de los Estados con las directrices del sistema internacional donde están insertos. Es por ello que al abordar el estudio de la política

exterior se tendrán en cuenta tanto los factores externos e internos que, en definitiva, son los que la conforman e intervienen en su proceso de elaboración (Fazio Vengoa, 1994; Gámez, 2005). Esta es una necesidad que se retoma de Gámez (2005:147): “lo que se requiere es investigación que especifique la influencia relativa de los factores sistémicos e internos en el comportamiento de la política exterior, y que dé cuenta de las características de esa influencia y los efectos que puede tener en el comportamiento de los Estados”.

Por ello, la política exterior del Estado en este trabajo se considera como parte de la política pública, entendida como “(...) un conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” y por ende “(...) desde las políticas públicas se estudian las acciones gubernamentales y los procesos que llevan a ella” (Grau Creus, 2002:34). En relación a esta conceptualización, al hablar de España y Ecuador se aplicará la definición de política exterior provista por Colacrai de Trevisan y Lechini de Álvarez (1994:7), quienes la delimitan a “(...) una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos. Ella se materializa en un programa orientado tanto a la consecución de determinados fines o metas, como a la resolución de problemas a los que dicho Estado se enfrenta en sus relaciones bilaterales y multilaterales”.

### **1.2.3 Multilateralización, transnacionalización de la política migratoria, y nuevo régimen de gestión migratoria**

El aporte teórico de Pellerin (2003) que enlaza la “crisis migratoria” de la posguerra fría con la redefinición de la gestión de los asuntos migratorios, será el puntapié para ahondar cómo se fueron conformando los lineamientos de políticas migratorias comunitarias en este contexto y que permanecen hasta hoy en día. Sobre este plano para explicar la importancia de los cambios producidos en el manejo de las

migraciones como asunto dentro de la agenda de post Guerra Fría de la UE<sup>14</sup> se tendrá en cuenta lo que Russell (1993:138, énfasis original) define como una *política de orden mundial*, es decir “(...) un conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a zanjar disputas, administrar programas, distribuir recursos y enfrentar problemas o amenazas que por su propia naturaleza no pueden ser resueltos o atacados en forma individual por ningún Estado (...)”. Esta herramienta teórica será útil para analizar la construcción de las migraciones como un “problema” que, por lo tanto, concierne a la comunidad internacional.

Otro concepto que ayudará a hilvanar teóricamente el escenario planteado es el de multilateralismo en la acepción brindada por Cox (1992) que lo entiende como una fuerza activa dentro de la estructura del orden mundial y como una fuerza activa en la configuración de ese orden. Por ende, el multilateralismo se interpreta aquí en un sentido crítico, de poderes asimétricos, por medio del cual el logro del consenso conlleva a la reproducción de la hegemonía. Esto permitirá dejar entrever cómo, implícita y progresivamente, las iniciativas sobre políticas migratorias se fueron asemejando a nivel global<sup>15</sup>.

Asimismo, serán de gran utilidad los aportes de Sassen (1996, 2003b) acerca de la existencia de una “transnacionalización de facto de la política migratoria” y de Jordan y Düvell (2003) que señalan la emergencia de un “nuevo régimen de gestión migratoria”. Esto supone una mayor articulación de las agendas entre los espacios nacionales, regionales, e internacionales (Domenech, 2007, 2008), y de las prácticas de Estados y organismos internacionales. En este trabajo estas concepciones teóricas de Sassen, Jordan y Düvell, y Domenech se tornarán centrales y se aplicarán a los actores estudiados para mostrar la complejidad del *policy making* contemporáneo

---

<sup>14</sup> Las migraciones ya eran parte de la agenda política comunitaria desde 1985. El tópico migratorio se engarza con la agenda la post Guerra Fría en el marco del lanzamiento de la UE como organismo internacional.

<sup>15</sup> Los trabajos de Meyers (2002, 2004) rastrean que en los países industrializados por más de un siglo las políticas de control migratorio se han desarrollado con una similitud extraordinaria en cuanto a la coincidencia de su aplicación temporal y su contenido.

sobre migraciones y las relaciones que se establecen entre los distintos espacios políticos. Será útil reconstruir los patrones de control migratorio surgidos en la UE, desde su negociación en 1985 en adelante, para lo cual se prestará atención especialmente a los conceptos de europeización de la política migratoria (Geddes, 2001) –aplicada al caso de España– y externalización del control migratorio (Lavenex, 2006) en la relación UE, España, Ecuador.

Los conceptos de hegemonía y poder serán otras herramientas de análisis fundamentales. Se considera que en el tratamiento político de las migraciones, tanto los Estados, los organismos, y los procesos de integración regional, como la UE en este caso, actúan en la construcción de la *hegemonía* entendida como “(...) una estructura social, una estructura económica y una estructura política (...) [que] se expresa en normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales, o sea, reglas que sostienen el modo de producción dominante” (Cox, 1993a:62). En línea con lo desarrollado, para analizar la UE y las relaciones con sus socios –en este trabajo puntualmente sólo aplicado a España– se construye a fines teóricos un concepto de poder definido como la capacidad de una estructura internacionalmente reconocida para influir sobre otros actores en el desarrollo de las preferencias y las definiciones sobre un tema, de tal forma que *reproduzcan* los intereses de esa estructura. Si bien esta definición guarda relación con lo que dice Nye (1991) acerca del “poder cooptivo”, se trata de un nuevo aporte que amplía el sentido del enunciado original, incorporando la posible aparición del conflicto de la mano de la replicación del ejercicio desigual poder que se propone en esa *reproducción* mencionada.

**PARTE II**

**LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS  
RELACIONES EURO-LATINOMERICANAS**

**CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA  
INCORPORACIÓN DE LAS MIGRACIONES A LA AGENDA POLÍTICA  
EXTERIOR DE LA UE, ESPAÑA, Y ECUADOR**

## **1.1 El desarrollo de la Unión Europea como actor**

La Unión Europea como bloque de integración se puede definir en términos generales como una Organización Intergubernamental Regional (Armstrong, Lloyd, Redmond, 1996; Pearson y Rochester 2003; Diehl, 2005; Mingst, 2008). Sin embargo, no se limita a ser una asociación establecida por medio de un acuerdo de tres o más Estados que persigue objetivos comunes y posee una estructura administrativa permanente (Pereira Castañares, 2003), sino que se erige como una “estructura de autoridad transnacional” (Krasner, 2001:s/p) que debe entenderse como una entidad supranacional en el sentido normativo y decisonal (Díez-Picazo, 2008). Krasner (2001) es taxativo al afirmar que “no hay otra Organización Intergubernamental, regional o universal, que sea en algún modo comparable con la UE, ninguna otra organización ha alterado fundamentalmente las estructuras de autoridad nacional de todos sus Estados miembros” (Krasner, 2001:s/p). Ante la magnitud de esta aseveración, en este apartado se repasa la historia de la conformación de la Unión Europea como actor en el sistema internacional. También se revisan las corrientes teóricas que explican este proceso, para luego centrarnos en la inclusión de las migraciones internacionales como asunto en la agenda de trabajo e integración de la UE.

### **1.1.1 El camino hacia la integración europea**

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

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

Se puede afirmar que el comienzo de la Guerra Fría ayudó en gran medida al desarrollo de la integración europea, alineando las perspectivas sobre la necesidad de una Europa unida, munida de recursos no sólo económicos sino defensivos para que como actor cumpla un rol de freno a los anhelos expansionistas de la Unión Soviética. Como resume (Moreno Juste, 2003: 484):

“(…) Estados Unidos sería un firme partidario de la creación de instituciones supranacionales europeas porque en ellas veía un elemento coincidente con su estrategia defensiva y por ello adoptaría una actitud favorable hacia la integración europea desde 1947”, aunque esto no determinó “(…) los instrumentos institucionales ni los contenidos básicos del proceso de construcción europea”.

El contexto mundial y las apreciaciones, en líneas generales convergentes, de los líderes europeos hicieron surgir iniciativas como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) instaurada en 1951 por el Tratado de París<sup>16</sup> para compartir la

---

<sup>16</sup> Conformado bajo la firma de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, y Luxemburgo. Entró en vigor en 1952 y expiró en 2002. Este tratado permitió dar base a una arquitectura institucional

producción de estos dos elementos propulsores de la reactivación industrial. Este instrumento luego permitió la firma del Tratado de Roma<sup>17</sup>, en 1957, por el que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE) con vistas a un mercado común, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Estas Comunidades Europeas fueron el cimiento de la construcción comunitaria y estuvieron integradas por seis países fundadores: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

El neofuncionalismo fue la perspectiva de análisis imperante sobre el camino emprendido por la integración europea durante las primeras décadas (Dür y Mateo González, 2004). En los años sesentas y setentas de la mano de exponentes como Ernst Haas, Philippe Schmitter y Leon Lindberg, la explicación neofuncionalista asumió que la integración económica conllevaría a un efecto de derrame o desborde (spill-over) sobre otros campos que finalmente alentarían una integración política, razón por la cual se debía promover la integración por sectores. Esta línea teórica resalta la búsqueda de una mayor cohesión política regional, enmendando así una de las mayores limitaciones de la corriente funcionalista<sup>18</sup> precedente, cuya visión no contempló que más allá de “(...) la integración funcional en sectores económicos y sociales, la vía hacia la integración política se apoya en actos de voluntad política” (Vieira Posada, 2005: 251). Ejemplo de ello fueron iniciativas trucas como el proyecto negociado en 1952 para la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), que debía ir acompañado por la Comunidad Europea Política (CEP), que no se concretaron por la oposición de Francia en 1954 (Palomares Lerma, 2004).

---

comunitaria creando una “alta autoridad”, una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia, y un Comité Consultivo (Palomares Lerma, 2004:50).

<sup>17</sup> Entró en vigor un año más tarde.

<sup>18</sup> Las corrientes funcionalistas fueron antecesoras del neofuncionalismo. Aparecieron en los años treinta y tuvieron su auge en los cincuenta de la mano de autores como David Mitrany, principalmente. Vieira Posada (2005: 246) la caracteriza como “(...) entre el idealismo de los años veinte y el federalismo” por su búsqueda para “(...) encontrar fórmulas para la construcción de un sistema universal de paz” apelando a la integración y poniendo en tela de juicio la capacidad del Estado-Nación para manejar los temas económicos y sociales.

Durante los años sesenta irrumpió una teoría que explica la integración europea con un giro estatocentrista: el intergubernamentalismo. Esta corriente, al contrario del neofuncionalismo, argumenta que los Estados son los actores más importantes y que la integración refuerza sus roles en el plano internacional, como lo subraya el internacionalista Stanley Hoffmann al que más tarde se sumó Donald Puchala (Dür y Mateo González, 2004). Las diferencias entre el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo eran profundas. Como lo establece Dür y Mateo González (2004:2), “en la base del debate (...) estaba la pregunta de qué actores, las instituciones europeas o los Estados miembros de la UE, tenían más poder en el proceso de integración”.

La visión intergubernamentalista emergió inmediatamente después de que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reemplazara a la OECE, en 1960, y al año siguiente de que se expresara la intención de formar una unión política entre los países comunitarios, cuyas gestiones dieron lugar a un plan en 1962 que, según Palomares Lerma (2004), se fundaba en el estricto respeto a cada Estado miembro, descartando de plano opciones más federalistas. Además, a este clima hay que sumarle los cortocircuitos provocados por algunos posicionamientos de Francia en el proceso de integración: por un lado, su oposición a una mayor supranacionalidad al pretender cambiar la modalidad de votación del Consejo, en 1966, dio paso a que las decisiones no se celebrasen por unanimidad sino por mayoría (Palomares Lerma, 2004) y, por otro lado, su manifiesta negación en 1963 y 1967 a que Gran Bretaña formase parte del mercado común europeo.

La ampliación de la comunidad comenzó en 1969 y se materializó finalmente en 1973 con el mentado ingreso de Gran Bretaña, junto con Dinamarca e Irlanda. Pero para esa fecha el contexto mundial había dado un giro radical desde los acuerdos de post guerra de Bretton Woods. La crisis del dólar en 1971 y del Petróleo en 1973 coincidieron con esta ampliación y provocaron un grave escollo en el camino integracionista.

Tanto por factores externos como internos, la situación de la comunidad se estancó (Moreno Juste, 2003). La debacle económica convivió con el auge de las teorías de la interdependencia y el transnacionalismo, dando paso a la atenuación de la visión meramente estatocentrista para afrontar la crisis en unidad comunitaria. Una importante muestra de ello es que en diciembre de 1974 los países miembros acordaron reunirse tres veces por año en “Consejo Europeo” para poder tratar asuntos comunitarios y de cooperación política (Palomares Lerma, 2004). A partir de la crisis se consideró necesaria la profundización de los mecanismos de Cooperación Política Europea (CPE), entendida por Moreno Juste (2003:492) “(...) como un procedimiento de coordinación intergubernamental de las políticas exteriores de los Estados miembros” que se aplicaba a cuestiones restringidas.

La acentuación de la crisis mundial a fines de los años setenta resquebrajó la convergencia en el campo de las políticas económicas y fiscales. El proceso de integración fue relanzado en 1981, cuando Alemania e Italia presentaron un proyecto de Acta Europea en el que se intentaba ahondar en variados temas de cooperación política y social, con énfasis en la seguridad y en la armonización de las legislaciones en ámbitos no contemplados en los Tratados. Pese a que ese acta no fue adoptada, elementos de este texto se añadieron a la “Declaración Solemne sobre la Unión Europea” de 1983, que marcó un precedente para la elaboración del Acta Única Europea de 1986 (Palomares Lerma, 2004).

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

El AUE fijó como objetivos: la conformación de un mercado único<sup>19</sup> que entraría en vigencia en 1993; reforzar el papel del Parlamento Europeo; mejorar las instancias decisorias del Consejo sustituyendo el requisito de unanimidad en algunos apartados. Además se crearon nuevas competencias en las áreas de mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, política social, y cohesión económica y social. Es en este contexto que se promovieron las conversaciones sobre las migraciones entre los socios, como detallaremos más adelante. Asimismo la AUE inició un proceso de implementación de políticas neoliberales, a través de la aplicación de medidas de desregulación económica para los países signatarios, las cuales se reafirmaron con la firma del tratado de Maastricht (Fernández, 2007).

Para fines de esa década, el internacionalista Stanley Hoffmann volvió a poner sobre la mesa renovadas interpretaciones teóricas sobre el intergubernamentalismo. De acuerdo con Hoffmann, el desarrollo de la CEE debe mirarse no como un proceso de integración sino como un régimen internacional (Vieira Posada, 2005). Esta concepción, inmersa en la teoría sobre regímenes internacionales en auge desde el inicio de los ochenta, proponía el manejo de los asuntos globales bajo el establecimiento de procedimientos y reglas en post de “ordenar” asuntos espinosos en los que se necesitaban acuerdos.

Otro internacionalista, Robert Keohane, se incorpora a la discusión teórica y junto a Hoffmann escriben su interpretación sobre el proceso de cambio institucional de la CEE en la década de los ochenta “(...) caracterizando la CE como organización que comparte soberanía sin cederla ni transferirla, que va más allá de una organización internacional pero más acá de una federación y que se fundamenta en la realización de negociaciones intergubernamentales como requisito previo al desbordamiento (spill over) exitoso” (Vieira Posada, 2005:260). La visión de estos autores sobre la necesidad de negociación y cooperación para que se produzca el efecto derrame

---

<sup>19</sup> Para lograr este punto, el Libro Blanco, publicado por la Comisión en 1985, estipulaba que era necesario cumplir con 279 medidas legislativas.

“exitoso” es una interpretación que hoy estaría más cercana a las perspectivas neoliberales que a las del integubernamentalismo puro.

### **1.1.2 El establecimiento de la Unión Europea**

Durante el Consejo Europeo de Maastricht en 1991 se sentó el acuerdo para conformar la Unión Europea como tal, aglutinando a las tres comunidades (CECA, CEE, Euratom), y un año después en esa misma ciudad se firmó el Tratado<sup>20</sup> de la Unión Europea (TUE). Allí se estableció la Unión Económica y Monetaria y se institucionalizó la cooperación política en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), puntualizando nueve áreas prioritarias.

Institucionalmente la UE quedó organizada en un Parlamento Europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia, y un Tribunal de Cuentas. La arquitectura propuesta en el TUE se centraba en tres pilares: el primero, de corte supranacional, concitaba todo lo referente a las Comunidades Europeas<sup>21</sup>; el segundo nucleaba la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>22</sup>; y el tercero, se refería a la cooperación policial y judicial en materia penal<sup>23</sup>. Los dos últimos pilares aunaban procedimientos intergubernamentales. Como se detallará en el próximo apartado, es en el ámbito de cooperación policial y judicial y en el área del JAI que los temas sobre migraciones ingresan ligados a una óptica de seguridad en la agenda política de los socios.

En este marco, el TUE debe entenderse como la respuesta a desafíos externos derivados del nuevo esquema internacional de la post Guerra Fría, que en Europa se

---

<sup>20</sup> El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht no fue lineal, siendo rechazado en Dinamarca y aprobado en Francia, por ejemplo.

<sup>21</sup> Mercado interior y empresas; unión económica y monetaria; consumo; cohesión económica; políticas comunes de agricultura, pesca, comercio y transporte; cultura; investigación y tecnología; asuntos sociales; cooperación al desarrollo; educación, formación, y juventud; sanidad pública; y medio ambiente.

<sup>22</sup> Política exterior común, y política de defensa (Unión Europea Occidental).

<sup>23</sup> Policía, lucha contra el fraude internacional, derecho penal, y la política de asilo: inmigración, control de fronteras interiores y exteriores, circulación de personas y cooperación judicial.

perfilaban con la PESC, y de los cambios internos resultantes de las múltiples implicancias sociales, políticas, y económicas de llevar adelante un mercado común (Moreno Juste, 2003).

El intergubernamentalismo, que había tenido su injerencia los años sesenta, en la perspectiva de Andrew Moravcsick se convirtió en intergubernamentalismo liberal en los primeros años de la década de los noventa. Moravcsick plantea que no hay un progreso automático y lineal en los procesos de integración. Bajo su concepción, las instituciones supranacionales son compromisos que aseguran el cumplimiento de los consensos alcanzados en las negociaciones intergubernamentales y, para ello, presta atención a los intereses económicos de los grupos de interés domésticos que, a su juicio, son los que definen las preferencias que los Estados negocian (Dür y Mateo González, 2004). Por ello, con un claro perfil abrevado por la interdependencia y el neoliberalismo Moravcsick postula que:

“(…) la integración europea fue una serie de adaptaciones racionales por parte de los líderes nacionales a las constricciones y oportunidades provenientes de la evolución de una economía mundial interdependiente, del poder relativo de los Estados en el sistema internacional y del potencial de las instituciones internacionales para reforzar la credibilidad de los comprometimientos interestatales”<sup>24</sup>.

Entre 1994 y 1995, la Unión Europea se expandió hacia países del Este como Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, y República Checa, que fueron integrados como países asociados <sup>25</sup>, mientras Suecia, Austria y Finlandia se incorporaron como miembros plenos. Al poblarse de un conjunto muy heterogéneo de países, surgen teorías que tratan de explicar el acople de economías tan disímiles. Emergen perspectivas teóricas sobre la flexibilidad y la variación del proceso

---

<sup>24</sup> Citado en Vieira Posada (2005:262).

<sup>25</sup> Estos países pasarán a ser parte de la UE, a partir de su adhesión plena en 2003. Sin embargo, en 2004 se les limita el derecho de movilidad. Es importante marcar que sus políticas sobre drogas y sobre migraciones fueron monitoreadas antes de ser considerados candidatos a la ampliación.

europeo<sup>26</sup>, de las cuales se destacan seis a criterio de Vieira Posada (2005, énfasis original): *Integración a la carta o Europa a la carta*, marcada por el interés o no de los Estados hacia ciertas políticas; *Europa de varias velocidades*, en la cual los Estados que son capaces de progresar van adelante de los que no puedan hacerlo; *Integración diferenciada*, que postula que ante fines comunes como el mercado único interior puede aceptarse la no participación en campos como la unión monetaria; *Círculos concéntricos*, que marca la existencia de distintos espacios territoriales, en un primer anillo participan todos los Estados que tienen un centro en los compromisos de integración<sup>27</sup>, en un segundo anillo entran los países que están a la espera de su adhesión a la UE, y en un tercer anillo están las cooperaciones puntuales con Estados extracomunitarios; *Europa de geometría variable*, refiere al desarrollo de proyectos comunes de un reducido número de socios; y *Núcleo de Europa*, que señala un núcleo fuerte de países con la misión de profundizar la construcción europea.

Las competencias de la Unión Europea se modifican y amplían con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997. Se promueve una “cooperación reforzada”, para que los miembros hagan alianzas con fines de progresar en aspectos puntuales con base a ritmos u objetivos compartidos. Se comunitarizan asuntos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) que antes se definían como de simple cooperación, entre ellos los relativos a movimientos poblacionales. Las migraciones y el asilo se trasladan al primer pilar de la UE, donde se encuentran los temas primordiales para el bloque. Como veremos más adelante, la puesta en común del tema migratorio luego dio origen al Plan de Acción de Viena de 1998, un documento central para comprender las concepciones fundamentales de la UE sobre las migraciones internacionales.

Posteriormente, el Tratado de Niza en 2001 se enfocó en las reformas institucionales ineludibles de cara a la ampliación efectiva de la UE hacia los países del Este. Esto,

---

<sup>26</sup> Estas inquietudes son desarrolladas en el campo de la teoría ya en la década de los setenta.

<sup>27</sup> Compuestos por el acervo comunitario, el del mercado único y las políticas.

sumado a la puesta en circulación del Euro como moneda única regional en 2002, abonó el desarrollo de interpretaciones neoinstitucionalistas<sup>28</sup>.

A comienzos de siglo, en el contexto de la promoción de la gobernabilidad global, surgen propuestas teóricas que hablan sobre la gobernanza multinivel. Esta vertiente teórica considera a la UE como un entramado de distintos niveles en los que los actores interactúan intermediados por reglas, concepción que la acerca al intergubernamentalismo liberal, el neoinstitucionalismo, y al mismo tiempo emparenta a todas con la interdependencia en el sentido de que el conflicto y las diferencias de poder entre los actores no son el centro de atención.

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

---

<sup>28</sup> Ante la complejización creciente de la arquitectura y los procesos de la UE, desde mediados de los noventa hasta inicios de este siglo, el neoinstitucionalismo toma fuerza como corriente teórica que trata de interpretar el proceso europeo reparando en las instituciones y las reglas que la rigen. Se hace foco en la creación de las instituciones y los cambios al interior de las mismas, así como en la manera en que éstas tienen injerencia en el comportamiento de los actores (Dür y Mateo González, 2004). Börzel y Risse interpretan el neoinstitucionalismo sociológico como un medio para transmitir la europeización a través de la socialización, es decir vía la internalización de las normas y las reglas (Closa, 2006). Esta última corriente específica, recuerda los postulados de los regímenes internacionales que se mencionaron anteriormente.

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

### **1.1.3 Las migraciones como asunto de interés en la UE. Las compuertas políticas hacia los movimientos extracomunitarios**

La UE ha incluido el movimiento de personas como uno de los factores constituyentes. Desde un inicio, las necesidades de la integración regional dieron forma a las maneras de concebir las migraciones. En los albores, su importancia quedó reflejada en la constitución de la CEE, en cuyo tratado de 1957 se acordó “la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales” (Tratado constitutivo de la CEE, 1957, Artículo 3.C). Aunque esto hacía referencia a la inmigración entre los países que conformaban el incipiente bloque regional, no está de más advertir la dimensión económica en la que se sitúa al inmigrante, enfatizada en un contexto de necesidad de contratación de trabajadores del sur de Europa –donde arreciaba el desempleo– en los países del norte que debían reconstruirse para reposicionarse en la palestra de la economía mundial después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Además de la reducción de la migración a la esfera laboral, también es posible observar la acentuación que en sus comienzos la CEE hace sobre la seguridad y las condiciones de regularidad de los inmigrantes: la “libre circulación” podía tener limitaciones de “orden público, seguridad y salud pública” y los trabajadores inmigrantes debían responder a “ofertas efectivas de trabajo” (Tratado constitutivo de la CEE, 1957, Art. 48).

La necesidad de mano de obra llevó incluso a que desde los países miembros se promoviera la contratación de inmigrantes de las entonces colonias europeas. Pero los procesos de descolonización iniciados en los años sesenta, sumados a la menor necesidad de trabajadores en una Europa recuperada económicamente, más el

advenimiento de la crisis mundial del dólar en 1971 y la crisis del petróleo de 1973, ocasionaron un cambio en la forma de entender la inmigración regionalmente. Se produjo una reestructuración en la economía mundial que impactó en la división internacional del trabajo. El desarrollo de nuevas tecnologías de producción y comunicación promovió cambios en los procesos productivos y una deslocalización de las industrias, que hizo disminuir la demanda de mano de obra inmigrante en los países industrializados, al tiempo que se precarizaron las condiciones laborales (Gil Araujo, 2005b). Como consecuencia, los países del Norte de Europa suspendieron los convenios de contratación de trabajadores extranjeros, se cerró el ingreso de nuevos trabajadores inmigrantes internacionales, al tiempo que se auspiciaron medidas políticas que incentivaban el retorno. Todo este cúmulo de iniciativas devela una lógica de pensamiento utilitarista sobre la migración, entendida como una estancia provisional, justificada por su vínculo con el trabajo, que sigue operando hasta la actualidad en la UE.

Primando la premisa del retorno, Europa despliega el uso de la ayuda y cooperación al desarrollo hacia los países de origen de la migración como medida preventiva de futuras llegadas. Por ejemplo, se estimuló a que las empresas europeas inviertan en los países de origen emplazando unidades de producción, pensando que así podía propiciarse el retorno de los trabajadores migrantes (Tapinos y Delaunay, 2001). En este sentido, la inclusión del desarrollo para prevenir la emigración desde los países del sur del hemisferio se instaló pioneramente en la agenda política de los Países Bajos<sup>29</sup> a mediados de los años setenta, y de Francia y Alemania en las décadas de los ochenta y noventa (Marín Sánchez, 2006).

Con el comienzo de esta etapa en la CEE, conocida como “de puertas cerradas” o “inmigración cero”, se inauguró una fase en la que se promovió el afianzamiento del

---

<sup>29</sup> La autora señala en especial el programa REMPLD (Reintegration of Emigrant Manpower and Local Opportunities for Development), ejecutado en 1974 por el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos que tenía por objeto convertir a los migrantes de Turquía, Túnez, y Marruecos en agentes de desarrollo en sus países, una vez repatriados. En este sentido puede considerarse como un ejemplo temprano de control migratorio indirecto (Van Amersfoort, 1999).

intergubernamentalismo, por medio de la cooperación, por encima de la integración regional formal. En este contexto, a mediados de los años setenta, se dio inicio a la cooperación intergubernamental regional del grupo TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional) (Zapata-Barrero, 2001; Gil Araujo, 2005a; Agrela, 2007). Fuera del marco de la CEE, este grupo funcionó desde una estructura institucional paralela pero con un proceso de toma de decisiones por unanimidad. Estaba compuesto por los Ministros de Interior de los países miembros y los responsables policiales, quienes trabajaban en subgrupos informales contra el terrorismo, el tráfico de drogas, blanqueo de dinero y en favor de la colaboración judicial y policial (Agrela, 2007). A nivel internacional, los intereses del grupo TREVI se correspondían con componentes de la nueva agenda de investigación de las relaciones internacionales abarcada por el transnacionalismo y la interdependencia.

Las competencias del grupo TREVI fueron ampliadas en 1986 e incorporó a la migración como un problema ligado a la seguridad. El nuevo subgrupo sobre inmigración, compuesto por funcionarios de Interior o Justicia, fundamentó su rol en hacer posible la circulación interior vigilando para ello la migración que provenga desde el exterior. Dentro de su égida, engloban ejes de trabajo como la inmigración “irregular”, la política de visados, el asilo, el refuerzo de las fronteras exteriores y la cooperación policial. Este grupo fue el encargado de preparar el Convenio de Dublín, firmado en 1990<sup>30</sup>, y la Convención de EURODAC<sup>31</sup> en 1997, ambos relativos a la armonización de políticas de control hacia los solicitantes de asilo (Gil Araujo, 2005b), además del proyecto del Convenio sobre el traspaso de las fronteras exteriores a la Comunidad.

---

<sup>30</sup> En vigor a partir de 1997.

<sup>31</sup> Se implementó en 2002. Se trata de una base de datos que contiene las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y las motivaciones de su solicitud, con el fin de prevenir presentaciones de solicitudes en múltiples países miembros. También se imponen cláusulas de readmisión para los Estados miembros en el caso de que el solicitante de asilo viaje hacia otro país comunitario sin los papeles en regla.

Como antecedente, también en el ámbito intergubernamental germinó en 1984 el primer proceso<sup>32</sup> de consulta informal sobre los movimientos poblacionales motivado por el creciente número de solicitudes de asilo originadas en el Este, que dieron pie a las llamadas “Consultas Intergubernamentales sobre Asilo, Refugiados y las políticas migratorias” (CIG)<sup>33</sup>. Las CIG<sup>34</sup>, formalmente constituidas por el ACNUR en 1985, constituyen una de las instancias que alentaron la instalación del control de los movimientos poblacionales en la esfera de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), en donde se pone de manifiesto la necesidad de establecer canales para una mayor cooperación sobre el tema del asilo, los controles de las fronteras externas, y políticas para mejorar la coordinación en este ámbito (Thouez y Channac, 2006). El remarcado carácter “informal” de estas CIG, de acuerdo con Oelgemöller (2007), cumplía el propósito de “prevenir” que los países occidentales participantes fuesen vistos como un grupo que define políticas vinculantes en un ámbito institucional no formal, por lo que se centraron sólo en concertar medidas preventivas que finalmente se transformaron en prácticas concretas de control que fomentaron lo que hoy se discute como “migración irregular”.

---

<sup>32</sup> Este es el antecedente directo de la creación de los Procesos Consultivos Regionales (PCR), espacios no vinculantes en los cuales se socializan políticas y prácticas sobre migraciones entre grupos de Estados con la participación de organismos internacionales y de algunos representantes de la sociedad civil organizada. En la actualidad, la OIM se encarga de la coordinación de los catorce PCR que existen agrupados en las siguientes zonas: Europa del Este; América Latina y el Caribe; el Mediterráneo Occidental; África; Asia y Oceanía.

<sup>33</sup> Para un análisis sobre el tratamiento de los temas hasta 1992, ver Oelgemöller (2007).

<sup>34</sup> Con sede en Ginebra, están integradas por diecisiete Estados miembros: Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Francia, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Grecia, España, Irlanda e Inglaterra. También participan como socios la Comisión Europea (UE), el ACNUR, y la OIM. Hasta 1992, su agenda se centra en el asilo, con énfasis en la información y estadísticas sobre los países de origen; pero a partir de allí, coincidentemente cuando la OIM se hace cargo de los aspectos administrativos y financieros, el espectro temático también se puebla de asuntos como el control de fronteras, el retorno, la readmisión, la trata y el tráfico de personas. Desde su creación las CIG fueron pioneras en impulsar los Procesos Consultivos Regionales en el mundo, incluso antes de que en 1994 los propulsase la CIPD en la reunión de El Cairo. Sin embargo, recién en 2001, en un clima de refuerzo de la securitización a nivel global, la temática migratoria se incorpora formalmente vinculada a la seguridad y desde allí su paleta de temas va ampliándose progresivamente hacia la migración laboral y familiar, la migración circular, la integración y la ciudadanía.

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

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

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

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

La firma del TUE en 1992 en Maastricht supuso la consagración del giro que iba perfilándose hasta ese momento. Lo que Zapata-Barrero (2001:161, énfasis original) llama “dos motores” para cada dimensión del proceso de construcción de la UE, el motor del euro para la dimensión económica y el motor de la *ciudadanía europea* para la política. La primera tendrá una incidencia directa en la segunda, como se puede apreciar en la ponderación que hace la TUE del libre comercio, estableciendo incluso la prohibición de las restricciones a los movimientos de capitales en y entre los Estados miembros y entre éstos y los terceros países. La segunda dimensión conllevó a que con la creación de la categoría “ciudadano comunitario” se remarcase que de ahí en más el término “inmigrante” se aplicaría a los extranjeros procedentes de países fuera de la UE, afianzando el uso de la nacionalidad para determinar “el grado en el cual el sujeto es objeto de control” (Gil Araujo, 2005b:121). En este sentido, la inclusión de los movimientos poblacionales en el tercer pilar hizo que lo que se encontraba “fuera” del marco institucional “entre” a formar parte de la estructura misma de la flamante UE (Zapata-Barrero, 2001:162). Es decir, se institucionalizó lo que hasta ese momento pertenecía al grupo TREVI. Bajo la órbita de Justicia y Asuntos del Interior, se consideran como asuntos comunitarios: la

política de asilo; las normas y las prácticas que atañen a las fronteras exteriores de la UE; la política de inmigración, específicamente la relativa a los nacionales de terceros países no pertenecientes al bloque; la lucha contra la irregularidad entendida en términos de inmigración, estancia, y trabajo regulares; la cooperación judicial y policial y el intercambio de información.

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

Los lineamientos propuestos por la UE hacia inmigrantes no comunitarios –que inclusive operan hasta la actualidad– fueron mucho más explícitos políticamente hablando en la Cumbre de Edimburgo de fines de 1992. Esta reunión giró en torno a las “presiones migratorias”, evaluando que la “inmigración incontrolada” podía ser “desestabilizadora”, visibilizando así un claro alineamiento con el espíritu alarmista de la época de post Guerra Fría. Los resultados de este encuentro son centrales a la luz del desarrollo de la visión y la política comunitaria sobre los movimientos poblacionales extracomunitarios. En Edimburgo, se manifestó el “convencimiento” de la importancia de que la paz, los derechos humanos, y la creación de democracias y de “condiciones sociales adecuadas” eran fundamentales para reducir los movimientos migratorios. En el contexto de la promoción del “regionalismo abierto” donde se colaba el neoliberalismo, se alentaba una “liberalización del comercio” como “mejora” para las economías de los países de donde procedía la emigración, razón que estimularía el “desarrollo social y económico sostenible”, así como también el uso de la “ayuda al desarrollo” promovería la reducción de las presiones migratorias. En este sentido, se apunta a que:

“La coordinación de las acciones en materia de política exterior, coordinación económica y política de la inmigración y asilo por la Comunidad y sus Estados miembros también podría contribuir sustancialmente a tratar la cuestión de los movimientos migratorios” (Punto IX, Consejo Europeo de Edimburgo, 1992).

Asimismo, en esta cumbre la UE observa que los países han “avanzado” en lo que respecta a la adopción de recomendaciones sobre la “expulsión” de candidatos a recibir la condición de asilados, considerando que existía un “abuso del derecho de asilo” relacionado con la inmigración “irregular”, por lo que se alienta la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales con países de origen y tránsito “para asegurar que los inmigrantes ilegales puedan ser devueltos”. Es en este momento que se sanciona el Convenio de Dublin y se vislumbra la Convención EURODAC, como ya se refirió en las páginas precedentes. A juicio de Gil Araujo (2003), con la armonización de las políticas de asilo se pretendía evitar que los solicitantes se trasladasen de un país comunitario a otro<sup>35</sup> buscando mejores condiciones, en tanto sólo es posible solicitar asilo en el primer Estado comunitario al que se llega, lo que implica que la denegación del asilo en un Estado se extiende a todo el territorio de la comunidad.

En esta línea, el Consejo de la UE en 1994 ya habla de abiertamente de “limitaciones” para que los nacionales de terceros países trabajen en su territorio de manera legal, al fijarse en Maastrich que la admisión de trabajadores extracomunitarios debía ser “necesariamente restrictiva” (DOCE, 1996). Además, en ese documento, se reconoce “la contribución de los trabajadores [inmigrantes] al desarrollo económico de sus respectivos países de acogida”, aunque se aclara que “todos” los países de la UE “por motivos económicos, *sociales* y, por lo tanto,

---

<sup>35</sup> Es importante la inclusión de la noción de “terceros países seguros” inserta en la Convención de Ginebra sobre refugiados y en diversos acuerdos internacionales de derechos humanos, a través de la cual se trata de establecer si los solicitantes de asilo pasaron antes por algún país en el que pudieron haberlo solicitado, ya que esto habilita a su devolución hacia otro Estado (Gil Araujo, 2001).

*políticos* (...) han restringido la posibilidad de una inmigración legal duradera. Por consiguiente, sólo puede considerarse la admisión para trabajar temporalmente a título meramente excepcional”. Así se disponía que los Estados miembros “denegarán a los nacionales de terceros países la entrada en sus territorios con fines laborales” y sólo los tendrán en cuenta “cuando la oferta de empleo propuesta (...) no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho Estado miembro y que ya pertenezca al mercado regular de trabajo en el citado Estado miembro”. Estos principios de armonización propuestos desde el Consejo debían incorporarse a la legislación nacional de los países hasta 1996. Sin embargo, en este instrumento, una de las puertas que el Consejo deja abierta a los Estados es la responsabilidad de los mismos en los criterios para permitir la reunificación familiar. Como consecuencia y siguiendo lo dispuesto en Maastricht, en 1995, los países europeos establecieron una lista común de 101 Estados cuyos nacionales necesitaban un visado para entrar en la UE, impulsando la armonización de las normativas sobre visados como cuestión prioritaria en los objetivos regionales (Finotelli y Sciortino, 2012).

En las políticas migratorias europeas el control extraterritorial ha sido una constante (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006) y esta tendencia fue consolidada oficialmente por el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 y en vigencia desde 1999, que modificó el TUE. En el tratado de Ámsterdam, que comunitarizó las migraciones internacionales, uno de los consensos es la unificación de las normas de visados, estableciendo que se podrán tomar medidas provisionales de excepción ante la llegada “repentina” de inmigrantes de terceros países, que justifiquen el resguardo del orden público. Para poner en común las posibilidades sobre lineamientos migratorios que habilita el Tratado de Ámsterdam se decide presentar el Plan de Acción de Viena, durante la realización de la reunión del Consejo Europeo en esa ciudad en 1998. Su agenda establece una serie de reuniones a través de las que se pretende enfatizar la cooperación en las esferas de justicia, interior, y seguridad no sólo entre los países miembros sino también con los países candidatos a

adherirse a la UE. Además se insta a que los instrumentos comunes sobre migración sean, a diferencia del pasado, vinculantes para “definir una verdadera política europea”. En ese sentido, se considera primordial el establecimiento de disposiciones comunes sobre la entrada, la estancia y el regreso de los inmigrantes; el potenciamiento de un sistema de visado uniforme; y la lucha contra la inmigración “clandestina”. Para hacer frente a esta última, unos meses antes se había considerado necesario acordar un Plan de Acción contra la inmigración ilegal, justificado por la percepción de la existencia de “olas” de inmigrantes provenientes de terceros países.

Esta tendencia se profundizó en la reunión del Consejo Europeo de Tampere en 1999. Como se manifiesta en su texto, se pretende utilizar plenamente las posibilidades que ofrece el Tratado de Ámsterdam, intención que ya estaba expresada en el Plan de Acción de Viena<sup>36</sup>. Esta reunión estaba encaminada a crear un espacio de “libertad, seguridad, y justicia”, tal como rezaba su objetivo, para lo cual se ve “necesario” desarrollar una política común de la UE que contenga los siguientes lineamientos principales: la colaboración con los países de origen de la migración; un sistema europeo común de asilo; un “trato justo” de los nacionales de terceros países supeditado a la residencia “legal” en el territorio comunitario; y la gestión de los flujos migratorios.

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

---

<sup>36</sup> Este se encuentra emparentado con los contenidos del “Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo”, presentado por la presidencia austríaca de la UE, en 1998.

Contribuyendo a la misión restrictiva, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el presupuesto de la UE para las políticas de asilo, migración, y gestión de las fronteras exteriores se incrementó desde alrededor de 30 millones de euros en 1998 a más de 51 millones de euros en 2002 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002). Un aliciente poderoso para el reforzamiento del gasto en las políticas sobre la materia han sido los atentados del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos y la consecuente emergencia del terrorismo internacional como una preocupación global. El hecho sirvió para perfilar el papel de la Unión Europea como actor en el sistema internacional y reforzó la preocupación comunitaria por endurecer sus fronteras perimetrales y, en consecuencia, renovó la importancia de la inmigración “clandestina” extracomunitaria. Con estas premisas presentes, en la sesión extraordinaria del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior y Protección Civil, realizada en Bruselas el 20 de septiembre de ese año, uno de los puntos salientes en la agenda de trabajo fueron las medidas de seguridad en las fronteras, incluyendo la recomendación de vigilar todo lo inherente a la expedición de documentos de identidad y residencia para extranjeros, exhortando a poseer un sistema de intercambio de información en ese campo.

A fines de 2001, durante el Consejo Europeo de Laeken se expresó la necesidad de contar “cuanto antes” con una política migratoria y de asilo común, para lo cual se ubican una serie de lineamientos a seguir como: la integración de la política migratoria en la política exterior de la UE, subrayando la urgencia de convenir acuerdos de readmisión<sup>37</sup> basados en un Plan de Acción contra la inmigración

---

<sup>37</sup> Este tipo de acuerdos de expulsión de inmigrantes en situación irregular posee tres modalidades. Una multilateral, en la cual la UE firma la readmisión con países o regiones; una segunda bilateral, suscripta por los países miembros con otros Estados; y una tercera que combina las dos anteriores. La readmisión se posiciona en la década de los noventa como parte del temor de un posible aluvión de inmigrantes procedentes de la extinta Unión Soviética y de otros países de Europa Central y Oriental, por lo que la Comunidad así como sus Estados miembros celebran un conjunto de acuerdos mixtos en los cuales se incorporaba la cláusula de readmisión (Chueca Sancho, 2003). Entre algunos ejemplos, se puede encontrar el firmado por los Estados partes del Acuerdo de Schengen y Polonia (1991), el Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros con la República de Lituania (1995), y uno similar a éste celebrado con la República de Uzbekistán (1996)

“ilegal” y la trata de personas; el establecimiento de un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo<sup>38</sup>, inmigración y sobre los países de origen<sup>39</sup>; la aplicación de instrumentos para hacer efectivo el Convenio de Dublín<sup>40</sup>; la puesta en marcha de normas comunes sobre procedimientos de asilo, acogida y reagrupación familiar; y programas para luchar contra la discriminación y el racismo.

Dando cumplimiento a las disposiciones del Consejo Europeo de Laeken, en febrero de 2002 se aprueba un “Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos” en el espacio del Consejo de Ministros de Justicia e Interior en Santiago de Compostela. Dos meses más tarde la Comisión de la UE plantea numerosas medidas compiladas en el Libro Verde para fijar los criterios sobre la política comunitaria de retorno<sup>41</sup> de los “residentes ilegales”, con el fin de acordar pautas entre los países miembros para hacer efectivas devoluciones de inmigrantes.

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

---

(Chueca Sancho, 2003). El ejemplo multilateral más importante es el de Convenio de Cotonú (2000) (una continuación de la Convención de Lomé, de 1990) firmado por la UE con 77 Estados de África, Caribe y Pacífico que posee una duración de 20 años.

<sup>38</sup> Es en este contexto que en 2002 se reactiva e implementa el EURODAC.

<sup>39</sup> A comienzos de milenio, la UE comienza a construir perfiles sobre los países de origen en el ámbito de su estrategia de cooperación internacional, en los que incluye a la migración como componente transversal. Estos documentos, conocidos como “Country Strategy Paper’s”, sirven de insumo para definir a largo plazo los objetivos y ámbitos de cooperación del bloque con Estados o regiones consideradas prioritarias. Los primeros se realizaron en el período 2000-2006 en el marco de programa MEDA, destinado a brindar “medidas de acompañamiento” en lo referente a la cooperación económica y financiera de países del Mediterráneo.

<sup>40</sup> Que luego de Laeken sería modificado.

<sup>41</sup> En el léxico de la UE, el “retorno” implica un eufemismo, ya que puede ser promovido (“voluntario”) o una expulsión coactiva (por la fuerza y sin consentimiento del migrante).

con terceros países, instando a lograr la cooperación de estos últimos en el control de los movimientos poblacionales, vinculando así las políticas de cooperación al desarrollo con las políticas migratorias.

En 2003, la presidencia del Consejo Europeo de Salónica señala a la migración como una “prioridad política”. En esa ocasión, se perfilan los lineamientos para desplegar una política común sobre inmigración ilegal, repatriación y cooperación con países de origen y destino, prestando atención a tres cuestiones: visados; gestión de las fronteras exteriores; y repatriaciones de inmigrantes “ilegales”. En este marco, entre otras cosas, se detalla la puesta en marcha de procedimientos que ayuden a poner en funcionamiento el Sistema de Información de Schengen II<sup>42</sup> (SIS II), con aditamentos como la inclusión de indicadores biométricos que apunten al máximo nivel de seguridad posible en materia de documentación. En otro orden, se solicita una evaluación sobre la factibilidad de crear una estructura que gestione las fronteras exteriores y fundamentalmente se remarca la asociación con terceros países de origen para que cooperen en la “lucha” contra la inmigración “ilegal”, instando a los países miembros de la UE a que celebren acuerdos de readmisión. Finalmente, en Salónica se llama a la “integración” de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE.

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

---

<sup>42</sup> Se trata de una base de datos personales automatizada y compartida por los países miembros junto con Noruega, Islandia y Suiza. El SIS I se crea por el Acuerdo de Schengen (1985) y el respectivo Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (1990), entrando en funcionamiento en 1995. En 2001 comienza desarrollarse un SIS de segunda generación (SIS II). El SIS II finalmente se reglamenta en 2006 y se implementa recién en 2013.

## **1.2 Las migraciones en España**

Este apartado repasa el desarrollo de los instrumentos normativos de la política de inmigración en España. Se recogen los principales debates políticos a nivel gubernamental en paralelo al crecimiento del fenómeno migratorio y se reseña el incremento de los organismos públicos dedicados a la temática. Luego, se realiza una caracterización general de la política exterior española, señalando los rápidos cambios de su estructura institucional desde la transición política de fines de la década de los setenta. Se hace hincapié en el despliegue de la migración internacional en la agenda de política exterior del gobierno de Aznar y se resalta su alineación progresiva con el ámbito de integración europeo, buscando comprender la dimensión exterior desde la cual se aborda la cuestión migratoria.

### **1.2.1 Caracterización de la política española sobre migraciones internacionales**

Hasta su inclusión en la por entonces CEE, en 1986, históricamente España se había caracterizado por ser un país de emigración <sup>43</sup>, por lo que las normativas y regulaciones en materia migratoria desarrollados hasta ese momento se vinculan mayormente a sus connacionales en el exterior. En esta etapa, la referencia hacia las migraciones que luego serían extracomunitarias giraba en torno a la idea de mantener relaciones de preferencia con las zonas de influencia (neo)colonial en América (Latinoamérica), Europa (Portugal y Andorra), Asia (Filipinas), y África (Marruecos y Guinea Ecuatorial). Así, por ejemplo, durante la dictadura franquista por la Ley 118/1969 se declaraba la “igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina” que se encontrasen “legalmente empleados” en España. También se firmaron convenios de doble nacionalidad y de seguridad social, que implicaban la reciprocidad en el reconocimiento de derechos. Este aspecto era un asunto de suma importancia considerando que se hacía extensivo a parte de los 3.500.000 españoles que emigraron a América Latina entre 1850 y 1950 (Gil Araujo, 2010b).

---

<sup>43</sup> Muestra de ello son las leyes de emigración de España de 1907, 1924, 1960, y 1971.

La sanción de la primera<sup>44</sup> Ley de Extranjería española (Ley Orgánica 7/1985) durante el gobierno del PSOE fue uno de los requisitos para el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea (Gil Araujo, 2006b, Suárez Navaz, Macià Pareja, y Moreno García, 2007). A partir de ese momento “el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo” (Gil Araujo, 2006b:298). Se puso la mira en la capacidad de contención de los flujos migratorios de España pero pensando en el resto de Europa (De Lucas y Torres, 2002; Aja, 2006). López Sala (2007:28) advierte que cuando se aprobó la ley de 1985, la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de personas y la mayor parte procedía en especial de países europeos, “la actuación del gobierno no fue fruto, por tanto, ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes”. Este dato enfatiza que la aprobación de la ley fue un requisito para el ingreso del Estado español al bloque comunitario.

España contribuyó a la regulación de la inmigración con un duro sistema de sanciones instaurado en el núcleo de la ley, a lo que se sumó a partir de 1988 la propia preocupación del país por la presencia de inmigrantes (De Lucas y Torres, 2002). Podría precisarse que hacia fines de los ochenta España, con la cortina de fondo de su flamante pertenencia a la integración europea, asumió su condición de país de inmigración.

La Ley Orgánica 7/1985 reglamentada<sup>45</sup> un año más tarde, reunía las disposiciones acerca de la entrada, trabajo, permanencia y establecimiento, salida y expulsión de la población inmigrante. Dentro del preámbulo de la norma se destaca “(...) la preocupación de la Ley por un tratamiento preferencial en favor de los *iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, sefardíes* y de los originarios de la ciudad de *Gibraltar*, por darse en ellos los supuestos de *identidad*

---

<sup>44</sup> Desde el Real Decreto del año 1852 no existía una norma que tratase con amplitud la situación de la extranjería.

<sup>45</sup> Real Decreto 1119/1986, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

*o afinidad cultural que les hacen acreedores a esta consideración”* (Ley Orgánica 7/1985, énfasis propio).

Se parte de definir a la categoría de extranjeros como “quienes carezcan de la nacionalidad española” (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 1), quienes están exceptuados por el Artículo 5 para ejercer cargos públicos y votar, salvo en elecciones municipales en casos donde se aplique el criterio de reciprocidad. Una discrecionalidad se encontraba en que la denegación del visado no necesitaba tener un motivo explicitado (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 12.3). Otra limitaciones apuntaba al “derecho de reunión” sin previa autorización de las autoridades, el derecho a la educación y a sindicalizarse a quienes se encontrasen legalmente en territorio español (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 7, 9, y 10).

El establecimiento de la persona extranjera de forma administrativamente regular se asentaba en la obtención de dos condiciones: permiso de residencia y permiso de trabajo, las cuales eran indisociables. Esto se suma a que los permisos laborales podían “limitarse” a un determinado trabajo, sector, actividad o empresa (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 15.3). Sin embargo para la renovación de los permisos de trabajo se considerarían las circunstancias de la economía española, enumerándose la “existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga el solicitante”, la “insuficiencia o escasez de mano de obra española”, y el “régimen de reciprocidad” (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 18 a, b, y c).

La ley despertó fuertes críticas en tanto produjo como “(...) consecuencia fundamental (...) el paso a la irregularidad de una gran cantidad de extranjeros (...)” (Mazkarian, 2004:23). El entonces defensor del pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra cuatro artículos<sup>46</sup> ante el Tribunal Constitucional, el cual resolvió en una sentencia de 1987 anular los límites al

---

<sup>46</sup> Los que trataban del derecho a reunión, asociación, el referido al internamiento, y a la imposibilidad de suspender resoluciones administrativas (Mazkarian, 2004:23).

ejercicio de los derechos de reunión, manifestación y asociación de los extranjeros en España.

En tanto, las motivaciones para la expulsión se enmarcaban en la estancia denominada “ilegal”, la cual incluía contradicciones como tener permiso de residencia pero no de trabajo (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 26.1, b), realizar actividades “contrarias al orden público” (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 26.1, c) o “ejercer la mendicidad” (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 26.1, f). Para las condiciones de “ilegalidad” se crearon los “centros de detención”<sup>47</sup> con un máximo de reclusión de 40 días (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 26.2), sentando que la expulsión se llevaría a cabo a costas del extranjero si éste tuviera los medios económicos para costearla (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 32.2). Una vez expulsado, el extranjero no podría ingresar al territorio español por al menos tres años (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 36.1), eso sí, se prohibían las expulsiones colectivas de extranjeros (Ley Orgánica 7/1985, Artículo 36.3).

La “ilegalidad” y la expulsión estaban en franca relación en el contenido de la ley. Un informe oficial de 1991 añade datos sobre la cuestión: el 20% de las personas arrestadas en esos años en territorio español fueron migrantes, de los cuales un tercio fueron deportados bajo el fundamento de la ausencia de papeles (Commission of the European Communities, 1991).

A nivel de política interna, España respondía a la demanda europea sobre el endurecimiento de los controles en la frontera sur del Mediterráneo apelando a motivos de seguridad, entendiendo la cuestión migratoria en clave de securitización. De hecho, las políticas tendientes a establecer un espacio de integración europea asentado en la “libertad, seguridad, y justicia” –eje que se afianzó fuertemente en el marco comunitario hacia fines de los años noventa–, ya habían sido adelantadas por España durante la primera presidencia de la CEE, en 1989, en el marco de los resultados del Grupos de Rodas.

---

<sup>47</sup> Hoy en función como Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES).

La inmigración comenzó a ser un tema cada vez más trascendental en la agenda política española. Prueba de ello fue la presentación en la Cámara de Diputados en junio de 1990 de una “interpelación urgente” dirigida al Gobierno por parte del grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC), en la que se consultaba sobre las medidas políticas de inmigración que se pensaba adoptar para promover la regularización de los inmigrantes extranjeros, poniendo en entredicho las prácticas de expulsión que se venían llevando adelante:

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

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

Esta interpelación generó la respuesta del Gobierno español a través de un informe titulado “La situación de los extranjeros en España: Líneas básicas de la política española de extranjería”, de diciembre de 1990; en base al cual se da origen a una proposición no de ley<sup>48</sup> que a excepción del Grupo parlamentario IU-IC, suscribió el resto de la Cámara de Diputados. Como ambiciona en su presentación oficial, esta

---

<sup>48</sup> Este instrumento puede definirse como la forma que adoptan las propuestas de los grupos parlamentarios a fines de obtener una decisión de la cámara (Muñoz Arnau, 1997), sin que estas decisiones revistan un carácter de ley.

iniciativa “(...) sin duda tiene relevancia y trascendencia en la medida en que *va a fijar lo que son las líneas de desarrollo de la política de extranjería en España*” (Diario de Sesiones del Congreso de los diputados, N° 100, 1991, énfasis propio).

Las directrices políticas de esta proposición no de ley se estructuran en once puntos<sup>49</sup> que pueden concentrarse en los siguientes cuatro apartados: inmigración legal,

---

<sup>49</sup> Los puntos desglosados se citan a continuación:

“1. Desarrollar una *política activa de inmigración* en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la *canalización y organización de los flujos* de inmigración *legal* en función de las *necesidades de mano de obra de la economía española* y de la *capacidad de absorción* de nuestra sociedad.

2. Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas, que permita a España *controlar y canalizar* la entrada de extranjeros en nuestro territorio. Desarrollar la utilización del *visado como instrumento de orientación de la política migratoria*, modernizando y reforzando la red consular española, sin perjuicio de que se mantenga la *tradicional política de apertura hacia los ciudadanos de los países de Hispanoamérica*.

4. Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de *regularización* realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afloración y legalización de los colectivos de extranjeros *que trabajan* en situación *irregular* llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo.

5. Intensificar la lucha contra la explotación del trabajo clandestino de extranjeros, reforzando las actuaciones inspectoras y sancionadoras y endureciendo las penas previstas para el *tráfico ilegal de mano de obra* y para su empleo en condiciones abusivas. Desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e *integración social* de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social.

7. *Potenciar* la utilización por la autoridad judicial de la posibilidad de autorizar la *expulsión* de España de extranjeros incurso en causa de expulsión, aun cuando éstos estén encartados en procedimientos por delitos menos graves.

8. Abordar la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, a través de la creación de una Comisión Interministerial de Extranjería, de Oficinas Únicas de Extranjeros dependientes de los Delegados y Gobernadores Civiles y de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, todo ello al objeto de asegurar la aplicación coherente y coordinada de la política de extranjería y de facilitar las gestiones administrativas de los extranjeros en España.

9. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de *asilo*, creando un Órgano Instructor especializado dotado de los medios humanos y materiales necesarios; *impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los*

inmigración ilegal, asilo, y la dimensión europea de la problemática migratoria. A modo de resumen, la manera de comprender la inmigración a inicios de los años noventa en España queda expuesta en la denominada “filosofía” resumida durante la presentación oficial de esta proposición:

“La conveniencia de diseñar y poner en marcha una política *coherente y global* de extranjería, una política que, teniendo presente el respeto de *nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social* y siendo al mismo tiempo *respetuosa con nuestros lazos históricos y culturales*, garantice para el colectivo de residentes extranjeros, de acuerdo con los valores democráticos, una *completa integración* (...).

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

---

*refugiados*; potenciar los medios de acogida material en condiciones dignas de los solicitantes de asilo.

10. Potenciar la *ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal hacia España*, en particular los del Magreb, orientando principalmente dicha ayuda hacia la creación de empleo y el desarrollo de recursos humanos.

11. *Avanzar decididamente en la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras*, con la adhesión al Acuerdo de Schengen y la *participación activa* en los trabajos comunitarios en la perspectiva de 1993” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Nº 165, 1991, énfasis propio).

*orientación de la política inmigratoria (...)*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, énfasis propio).

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

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

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

Apelando al plano supranacional europeo y señalando las causas estructurales del origen de los movimientos poblacionales, el Ministro del Interior de ese entonces, José Luis Corcuera Cuesta, manifestó en el recinto:

*“(...) este problema tiene una dimensión internacional, no existen soluciones milagrosas, y menos en el marco de un solo país”* (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, énfasis propio).

*“No debemos olvidar (...) que la raíz de las migraciones masivas reside en la situación de subdesarrollo con crecimientos demográficos explosivos. España debe potenciar la asistencia al desarrollo de los*

*países origen de la emigración (...)*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, N° 100, 1991, énfasis propio).

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

A tono con el cambio de papel regional asumido por España desde su inclusión en el bloque europeo, su arquitectura institucional se renueva para dar lugar a su nuevo rol como país de inmigración: en 1991 se creó la Dirección General de Migraciones<sup>50</sup>, se abrieron las Oficinas de Extranjeros, y un año más tarde se formó la Comisión Interministerial<sup>51</sup> de Extranjería como ente de coordinación de los departamentos de inmigración en los diferentes ministerios.

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

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

---

<sup>50</sup> Sustituye al Instituto Español de Emigración. Este nuevo organismo incluye en su estructura a la Subdirección Nacional de Inmigración.

<sup>51</sup> Ver Real Decreto 511/1992. Tenían injerencia sobre los extranjeros el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Ministerio de Asuntos Sociales.

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

2° *Dominar* las corrientes migratorias: en el sentido de *garantizar el control de los canales de inmigración* existentes, teniendo en cuenta el hecho de que, en la actualidad, predomina claramente un *enfoque restrictivo*: lucha contra la *inmigración ilegal*, enfoque común del derecho de *asilo*, aproximación de los criterios de *reunificación familiar* y establecimiento de un *código común para los contratos temporales*.

(...)

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

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

Acerca del segundo punto, como vía para lograr la regularidad de los extranjeros, España alternó los procesos de regularización con las políticas de cupos/contingente. Se produjeron regularizaciones en los años 1986, 1991, 1996, 2000, y 2001. Ciñéndonos al recorte temporal de este trabajo, durante los dos períodos de gobierno

del Partido Popular (PP) se regularizaron por esta vía a 453.928 inmigrantes en España sobre un total de 623.995 solicitudes, cifra que sólo fue superada a nivel de la UE por Italia (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009). Mientras tanto, en la década de los noventa la política de contingentes de trabajadores extranjeros funcionó como canal de regularización. Se aprobaron casi anualmente<sup>52</sup> en: 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2002, 2003, y 2004. Como apunta Unzurrunzaga (2002), en 1991 y 1996 al haber un proceso de regularización especial no hubo cupos, al igual que en 1992 debido a que se dictaron normas para la renovación de los permisos de trabajo y residencia devenidas de la regularización del año anterior.

Como decanta el último punto declarado por Aragón Bombín, la preocupación por la integración de los inmigrantes en España aparece tempranamente entre los ítems salientes de la construcción de una agenda política sobre extranjería. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 legitima la intromisión de las ONG's "(...) como agentes necesarios y coparticipes, en la integración de inmigrantes", institucionalizándose su accionar con la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, siguiendo la línea de la UE en lo que se refiere a la promoción de un "modelo mixto" de Estado de bienestar, en donde la gestión de las políticas sociales son transferidas al sector privado a menor costo y que en el caso español contaron con la colaboración de los gobiernos autonómicos o municipales (Pedone y Gil Araujo, 2008:5-6).

Otra cuestión relevante en la materia migratoria fue la tipificación como delito de la promoción o favorecimiento de la "inmigración clandestina" *de trabajadores* a España (Artículo 313.1, énfasis propio) en la modificación de código penal por la Ley Orgánica10/1995.

La última medida de peso, meses antes del inicio del gobierno del PP, fue la aprobación en febrero de 1996 de la reforma del reglamento de la Ley Orgánica

---

<sup>52</sup> En 2000 se establece la obligatoriedad de contratar a los inmigrantes en su país de origen (Mazkarian, 2004).

7/1985, acordada por la Comisión Interministerial de Extranjería, en la que participaron organizaciones sindicales y ONG's.

Las incorporaciones más resonantes de este reglamento respecto del anterior son: la ampliación de los derechos y libertades de los extranjeros (sobre todo los de reunión, asociación, sindicalización, y huelga); el establecimiento de un nuevo sistema de visados que refuerza el control en los países de origen; un mayor control en el ingreso de extranjeros y en los permisos de residencia (la creación del estatuto de residente permanente y el establecimiento de pautas para la reagrupación familiar); una nueva regulación de los permisos de trabajo, estableciendo un contingente de mano de obra extranjera; la creación de un documento unificado para todos los residentes extranjeros; especificaciones sobre los CIES lo cuales no debían tener “carácter penitenciario”; la referencia a procedimientos sobre los menores no acompañados; y el emplazamiento de un Registro Central de Extranjeros dependiente de la Policía.

Dos años después de comenzada la primera gestión de José María Aznar (1996-2000) como jefe de gobierno, el tema migratorio comenzaría un derrotero legislativo. Tanto en su primer mandato como en el segundo (2000-2004), las migraciones internacionales serían uno de los asuntos políticos de mayor preocupación a nivel interno y externo, con un sobredimensionamiento del rol de la “irregularidad” de los inmigrantes, que llevaría a emparentar al fenómeno con la seguridad desde una perspectiva de vigilancia.

Una cuestión que marcaría el camino organizacional para tratar la inmigración es la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Sociales, reestructurándose en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>53</sup>, al día siguiente de la asunción de José María Aznar en 1996. Este y el Ministerio del Interior, cada vez con mayor protagonismo, serán los órganos principales para el tratamiento interno de la cuestión migratoria.

---

<sup>53</sup> Real Decreto 758/1996.

A nivel institucional a finales de 1997, también el Instituto Nacional de Servicios Sociales se transforma en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) (Real Decreto 140/1997). En este decreto además se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dando paso a que la Dirección General de Trabajo y Migraciones (creada por el Real Decreto 1888/1996) se sustituya por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, que por un lado se encargaría de los emigrantes españoles (Subdirección General de Emigración) y por otro de todo lo concerniente a la esfera laboral de los inmigrantes (Subdirección General de Regulación de la Inmigración y las Migraciones Interiores).

Más adelante, a mediados de 1998, se presentaron en el Congreso de Diputados español tres propuestas<sup>54</sup> para cambiar la legislación de extranjería que databa de 1985. Recién a fines de 1999 pudo articularse una Proposición de Ley consensuada a nivel parlamentario<sup>55</sup> que finalmente se aprobó sin el visto bueno del PP, que retiró su apoyo inicial<sup>56</sup> aduciendo que con ello se provocaría una “llegada masiva de inmigrantes” causando un “efecto llamada” para la inmigración irregular, por lo que prometió reformarla en una próxima legislatura si resultasen reelectos en el poder (Bravo López, 2004).

Con el consenso de distintos grupos parlamentarios, asociaciones de inmigrantes, sindicatos, y ONG’s, a inicios del nuevo milenio se aprobó el nuevo marco migratorio, la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta ley produjo cambios profundos, acercando en

---

<sup>54</sup> Impulsadas por Convergència i Unió, Izquierda Unida, y Grupo Mixto.

<sup>55</sup> La propuesta de reforma elaborada por el Parlamento tuvo un consenso absoluto, incluido el del grupo Popular (Campuzano, 2001).

<sup>56</sup> Tras 18 meses de trabajo, cuando sólo faltaba la firma de los ponentes de los bloques partidarios en el informe que contenía la nueva ley, paso previo para su llegada a la comisión, se produce el debate parlamentario sobre la Cumbre de Tampere y los representantes del PP intentan frenar el proceso legislativo aduciendo que la ley era contraria a lo que se había discutido en el ámbito europeo (Campuzano, 2001; Mazkiaran, 2004). Algunos Ministros y el propio Aznar se desmarcaron del consenso inicial lo que provocó la dimisión del entonces Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel (Aja, 2006).

igualdad los derechos de los residentes legales y de los nacionales, introduciendo una cláusula general que sanciona todo tipo de discriminación, y reconociendo el acceso a la educación y a las prestaciones sanitarias a los inmigrantes en situación irregular a través del recurso de empadronamiento en los municipios (Aja, 2006).

Un segundo mandato (2000-2004) en ciernes y un abrumador respaldo obtenido tras el proceso electoral que le otorgó una mayoría absoluta al PP en el Congreso, sirvieron de trampolín para que el gobierno de Aznar, tras sólo 11 meses de vigencia, resolviera una modificación a la normativa de extranjería, dando como resultado la Ley Orgánica 8/2000.

Esta normativa supuso en parte una vuelta a las nociones de 1985, donde los derechos de reunión, manifestación, asociación, y huelga quedan reservados para los inmigrantes regulares (Mazkiaran, 2004). También, respecto de la Ley 4/2000, se limitaba el derecho a la reagrupación familiar; se incorporan modificaciones restrictivas para los visados, el permiso de residencia permanente, las vías de regularización individual de los extranjeros en situación irregular; y además se insta que la falta de permiso de residencia puede acarrear la expulsión (Aja, 2006).

Entre una y otra ley se produjeron brotes<sup>57</sup> violentos de xenofobia en la localidad de El Ejido (Almería) que fueron capitalizados por el PP como una señal de alarma sobre las libertades que podían brindársele a la población inmigrante extracomunitaria, achacando a la irregularidad la fuente de los ataques reaccionarios de la población local en contra de los inmigrantes. Para mediados de 2000, trescientos inmigrantes en situación administrativa irregular se encierran en una iglesia de Almería, protestando por las dificultades para acceder al proceso de regularización, siendo esto el corolario de otras protestas, encierros, y movilizaciones, organizadas tras el silencio administrativo que siguió a las agresiones ocurridas en El Ejido

---

<sup>57</sup> A raíz de la trágica muerte de una joven española, supuestamente cometida por un inmigrante, se sucedieron en febrero de 2000 oleadas de violencia y persecución a los inmigrantes residentes en esa localidad, donde se afincan en su mayoría trabajadores temporales especializados en la producción fruti-hortícola.

(Suárez Navaz, Macià Pareja, y Moreno García, 2007). Como se detallará más adelante, la cuestión se agrava apenas entrada en vigencia la LO 8/2000, en enero de 2001 en la misma zona agrícola del sur del país. Las condiciones de precariedad se hacen sentir el 3 de enero de 2001 cuando doce ecuatorianos en situación administrativa irregular mueren en un accidente vial en Lorca, Murcia, mientras se dirigían a su empleo. Esto despertó la atención de los medios de comunicación, la población, y el gobierno.

En este clima, en mayo se crearon dos organismos dedicados a abordar la temática migratoria. En la órbita del Ministerio del Interior, se instituye la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, encargada de “(...) formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia” (Real Decreto 683/2000). Días después, emerge la estructura orgánica de la Dirección General de Extranjería e Inmigración justamente “(...) a la que corresponde la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en materia de inmigración, extranjería y asilo se adopten por la mencionada Delegación” (Real Decreto 807/2000).

Siguiendo el artículo 68 de la LO 8/2000, en 2001 se constituyó el Consejo Superior de Política de Inmigración. Adscrito orgánicamente al Ministerio del Interior, como un órgano de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado<sup>58</sup>, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, que tengan incidencia en la política de integración de los inmigrantes.

---

<sup>58</sup> Integrada por representantes del Gabinete del Presidente del Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores (el Director general de Asuntos Consulares y Protección de Españoles en el Extranjero y un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional), el Ministerio de Justicia (el Director general de los Registros y del Notariado), el Ministerio de Defensa (el Director general de Política de Defensa), el Ministerio de Hacienda (el Director general de Presupuestos), el Ministerio del Interior (el Director general de la Guardia Civil, el Director general de la Policía y el Director general de Extranjería e Inmigración), el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (el Secretario general de Educación y Formación Profesional), el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (la Secretaria

Para sistematizar la información y el conocimiento que se generaba sobre la temática en las diversas áreas de gobierno, seguidamente en 2001, se estableció el Observatorio Permanente de la Inmigración, en la esfera también del Ministerio del Interior (Real decreto 345/2001).

En este contexto, en abril de ese año, bajo la coordinación de la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, se aprobó el programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO). En su fundamentación, este Programa “representa la *primera* iniciativa (...) para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes, partiendo de la *trascendencia e importancia* que este fenómeno tendrá en el *futuro inmediato* para España, *sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea*” (BOE N° 101, 2001). La necesidad de reafirmar la inclusión de España en el esquema de integración regional pone de relieve que el contenido del programa no pretende salirse de los encuadres externos. Sin embargo, tanto los marcos internos como internacionales apuntan similarmente a la contención, direccionamiento, y utilitarismo de la inmigración.

Las cuatro líneas básicas englobadas en el programa GRECO apuntan al: “(1) diseño *global y coordinado* de la inmigración como fenómeno *deseable* para España *en el marco de la Unión Europea*; (2) Integración de los *residentes* extranjeros y *sus familias* que *contribuyen* activamente *al crecimiento* de España; (3) *Regulación* de los flujos migratorios *para garantizar la convivencia* en la sociedad española; (4) Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados” (BOE N° 101, 2001, énfasis propio).

---

general de Asuntos Sociales, el Director general de Ordenación de las Migraciones y la Directora general del Instituto Nacional de Empleo), el Ministerio de la Presidencia (el Secretario general técnico), el Ministerio de Administraciones Públicas (el Director general de la Administración Periférica del Estado), el Ministerio de Sanidad y Consumo (el Director general de Salud Pública y Consumo), y el Ministerio de Economía (el Secretario general de Política Económica y Defensa de la Competencia) (Real Decreto 344/2001).

La cantidad de inmigrantes y la regularidad administrativa de los mismos fueron remarcadas insistentemente como tema a lo largo de los dos períodos de gobierno aznaristas. Entre los argumentos que se esgrimen en la LO 8/2000, se insiste en que la nueva normativa debe estar en línea con lo que se establece en el ámbito de la Unión Europea, especialmente en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, en 1999 para proporcionar un “*trato justo* a los nacionales de *terceros países* que residen *legalmente* en el territorio de sus Estados miembros”, añadiendo que “una política de *integración* debe encaminarse a conceder *a estos residentes* derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión (...)” (Exposición de motivos, LO 8/2000, énfasis propio).

Estos considerandos impactaron en el articulado sobre las posibilidades de reunificación familiar que había surgido como novedad de la LO 4/2000, en la cual se incluían condiciones más flexibles de residencia en España. En la LO8/2000 se enfocaron hacia “establecer un régimen de *situaciones y autorizaciones* que *incentiven* a los extranjeros a entrar y residir en nuestro país *dentro del marco de la regularidad*, frente a la entrada y estancia *irregular*” (Exposición de motivos I y IV, LO 8/2000, énfasis propio). Además se aclara que la nueva normativa debe ser acorde con la política de visados propuesta por la UE, dirigida especialmente a los trabajadores temporales (Exposición de motivos V, LO 8/2000).

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

Al año siguiente se aprueba el Reglamento de extranjería por Real Decreto 864/2001, dejando atrás el reglamento migratorio que databa de 1996. En este reglamento:

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

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

Es evidente que los “integrables” son sólo aquellos que hubiesen ingresado con los papeles en regla a España. A este aspecto apunta la “mejora” propiciada por la LO

11/2003 sobre la coordinación entre los departamentos del Estado para expulsar a extranjeros en el caso de que sobre ellos pesen a la vez dos solicitudes de expulsión, una administrativa y otra penal.

La LO 11/2003 además avanza hacia temas civiles, tipificando como delito la ablación y garantizando las condiciones para las mujeres que deseen separarse y/o divorciarse, considerando éste un “problema” para “(...) *ciertas* mujeres extranjeras, fundamentalmente de *origen* musulmán (...)”, aplicándose la ley cuando “(...) uno de los *cónyuges* sea español o *residente* en España (...)” (Exposición de motivos IV, LO 11/2003, énfasis propio), dejando fuera con esta perspectiva a un gran grupo de mujeres que no cuentan con estos status habilitantes, sin mencionar el claro tinte racista y clasificadorio vertido en la misma. Todas las novedades que trae la LO 11/2003 remiten al control social sobre las migraciones como el parámetro en que el Estado español entiende la integración.

Las severas críticas que mereció la LO 8/2000, fueron el detonante para la sanción de la LO 14/2003 que, una vez más, reforma el panorama sobre legislación migratoria. El texto de ésta última se escuda en que el número de residentes en España y el “(...) cambio en las formas en las que se produce el hecho migratorio (...)” fundamentan la necesidad de renovar de normativa, además de incorporar los “avances” hechos en el ámbito de la UE y agregar las consideraciones técnicas hechas por el Tribunal Supremo (Exposición de motivos I, LO 14/2003). Así las causas internas y externas pesan en la valoración de la normativa.

Esta reforma persigue los objetivos de mejorar la “gestión” simplificando trámites administrativos y el “régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España (...) todo ello con el fin de favorecer la inmigración legal y la integración de los extranjeros que, de esta manera, accedan y residan en nuestro territorio”; por otro lado se pretende “el reforzamiento y, en definitiva, mejora de los medios e instrumentos sancionadores previstos en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres

humanos”, por lo que se aclara que “(...) se refuerzan los procedimientos de devolución de extranjeros que acceden ilegalmente a nuestro país, y se extienden las conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan, o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España, o su permanencia en nuestro país”; otro de los objetivos es incorporar las disposiciones de la UE, especialmente las relativas a las tasas de visados “(...) así como sobre sanciones a transportistas y reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión, para impedir que aquellos extranjeros sobre los que hayan recaído éstas en cualquier Estado de la Unión, puedan intentar evitarlas trasladándose a otro Estado”; por último, sin ahondar en detalles, se menciona la necesidad de incorporar las sentencias del Tribunal Supremo (Exposición de motivos II, LO 14/2003).

Los cambios en las lógicas del Estado español sobre la regulación de las migraciones, o más bien las continuidades con el tratamiento migratorio expuesto en la UE, no sólo se hacen explícitas en estas últimas leyes sino en la mutación de lo que se define como “extranjero”. En su definición progresivamente se incorpora la dimensión de la UE: “Se consideran *extranjeros* (...) a los que *carezcan de la nacionalidad española*” (Artículo 1, LO 7/1985, LO 4/2000, LO 8/2000, LO14/2003, énfasis propio), en sintonía con la definición de la UE “será *ciudadano de la Unión* toda persona que *ostente la nacionalidad de un Estado miembro*” (Artículo 8, Tratado de la Unión Europea, 1992). Aclarando que:

“Los *nacionales* de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario *se regirán* por la legislación de la Unión Europea, siéndoles de aplicación la presente ley *en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables*” (Artículo 1, LO14/2003, énfasis propio).

Como se devana de los discursos y dispositivos políticos aplicados por el Estado español frente a las migraciones internacionales, se decanta que mucho antes del

período estudiado se asentaron las bases políticas sobre las que se encararía la cuestión migratoria: sobredimensionamiento del estatus de “regularidad” de migrantes, énfasis en la figura de inmigrantes como trabajadores temporales, e integración de los inmigrantes “regulares” y “asimilables”. A ellas se les imprimió una visión cada vez más securitizadora y restrictiva en términos de derechos a medida que avanzaba el proceso de integración europea al que España, basándose en la proposición no de ley de 1991, no sólo se alineó indulgentemente sino que hizo sus aportes a la agenda sobre la cuestión, persiguiendo el horizonte aznarista que pretendía poner en un lugar de notoriedad a España dentro del tablero de las relaciones internacionales.

### **1.2.2 Caracterización general de la política exterior española 1996-2004**

Desde el retorno a la democracia en la década de los setenta, la política exterior del Estado español se ha vinculado progresivamente al ámbito de integración europea. Primero solicitando su inclusión temprana a la CEE, en 1977, hasta el momento bisagra de llegar a formar parte del esquema de integración, en 1986<sup>59</sup>. Para integrar lo que hoy es la UE, España primero tuvo que cambiar organizativamente, o más bien promover cambios paralelos en las dimensiones exterior e interior al mismo tiempo.

Pereira Castañares (2003) aduce que hasta 1986 por la demorada transición de su organización política-institucional, España le dio primacía a los asuntos internos por sobre los internacionales. Como muestra, en sólo seis años (1976-1982), España reorganizó su poder territorial en 17 Comunidades Autónomas y comenzó por normalizar sus relaciones exteriores con los países del entonces bloque comunista y México (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002).

La apertura al exterior, tras décadas de aislamiento internacional durante la etapa franquista, fue posible debido a un acuerdo interno de los partidos políticos apoyado

---

<sup>59</sup> El ingreso de España a las entonces Comunidades Europeas se había solicitado en 1977, mientras que el acta de adhesión recién se firmó en 1985 (Fernández Navarrete, 2003).

en el “consenso”. Del Arenal (2011:80-81) explica que “(...) el consenso en materia de política exterior significa pura y simplemente el acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior de ese Estado (...) y la articulación práctica de la misma, que responderá lógicamente a los planteamientos políticos e ideológicos y al proyecto de gobierno del partido o partidos en el poder”.

Las líneas básicas del “consenso” en el plano exterior se basaron en: la adhesión a la Comunidad Europea; el diseño de una política de seguridad y defensa; la transformación de la relación con Estados Unidos; el ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>60</sup>; la democratización y modernización de las Fuerzas Armadas; y seguir haciendo foco en Latinoamérica, como se había mantenido desde la etapa franquista, pero reciclando el enfoque en la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones (García-Calvo, 2010).

El hecho de que España se haya integrado en diversas organizaciones internacionales, 35 para ser exactos hasta 1991 (Sanz Díaz, 2003), fue una clara señal del interés y la necesidad de ese país por internacionalizar su política. Estos cambios provocaron la renovación de las relaciones internacionales españolas y la expansión de las tareas diplomáticas bilaterales y multilaterales, además de un cambio en la toma de decisiones (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002).

Una pista de la adecuación al nuevo escenario fue la remodelación de la arquitectura institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE)<sup>61</sup> fundamentada en “la

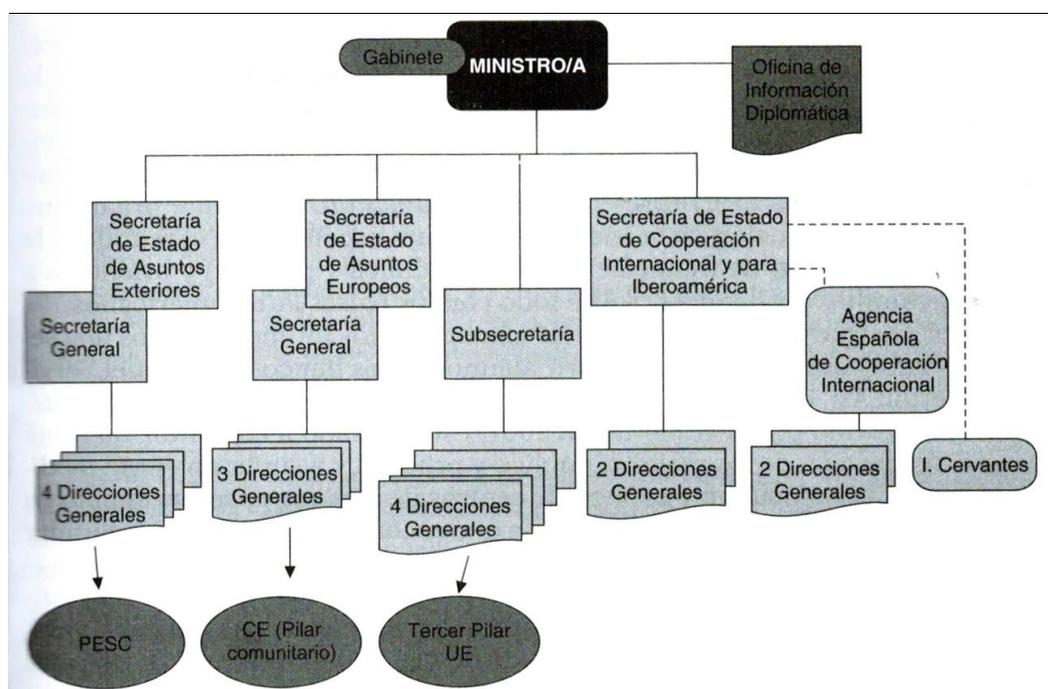
---

<sup>60</sup> Aunque esta cuestión no estuvo exenta de debates, como el caso de la inclusión a la OTAN, que fue aprobada en 1981 por el gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo, el Congreso de los Diputados dio su visto bueno un año más tarde, y sin embargo la inclusión de España estuvo demorada por la asunción de los socialistas en 1982 que suspendieron la medida y promovieron un referéndum que finalmente definió su inclusión en 1986 (Martín De la Guardia y Pérez Sánchez, 2003). El ingreso a la OTAN estaba ligado al acceso a la CEE (Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez, 2002).

<sup>61</sup> De acuerdo con el Real Decreto 1485/1985 “al Ministerio de Asuntos Exteriores competen (...) las funciones de promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado; concertar sus

intensificación de la proyección exterior de España (...)” (Real Decreto 1485/1985). En este documento se dejó asentada la creación de la Secretaría General de la Política Exterior que “obedece (...) a la necesidad de reestructurar la cooperación política europea y por ello se ha tenido en cuenta la conveniencia de crear, dependiente de la misma una Subdirección General de Cooperación Política Europea”, así como también se instituyó la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con el propósito de intensificar las relaciones “muy especialmente” con los países de esta región “(...) con los que España mantiene una tradición cultural común” (Real Decreto 1485/1985).

**Gráfico N°1.** Estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores de España durante el período estudiado.



Fuente: Elaborado por Sanz Díaz (2003) en base al esquema original de Molina de Cienfuegos y Rodrigo Rodríguez (2002).

relaciones con otros Estados y Entidades internacionales; defender y fomentar los intereses españoles en el exterior y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de ciudadanos españoles en el extranjero” (Artículo 1).

Grasa Hernández (2001) observa que en el lapso que va desde fines de los años ochenta hasta mediados de los años noventa, la política exterior española se asentó en un proceso de “normalización”, que puede resumirse en cinco rasgos: 1) desaparición excesiva de los temas de seguridad de la agenda exterior debido a la incorporación de España a los esquemas de la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO), así como la firma del Convenio<sup>62</sup> sobre cooperación en defensa con Estados Unidos; 2) la evolución moderada de la opinión pública hacia posiciones menos divergentes que las sostenidas por la élites españolas; 3) la aparición explícita de un discurso gubernamental que hace alusión a intereses nacionales y propios; 4) una paulatina atención a las relaciones económicas internacionales; y 5) la utilización de los instrumentos bilaterales, multilaterales, y comunitarios para perseguir los objetivos nacionales.

Otra de las principales características que ven varios autores es la “europeización” de la política exterior de España (Grasa Hernández, 2001; Torreblanca, 2001; Fazio Vengoa, 2002). Como apunta Sanahuja (2006:12), desde su inclusión en el espacio de integración europeo, “(...) España comenzó a dar una clara dimensión europea a su política hacia América Latina y el Mediterráneo, promoviendo el estrechamiento de relaciones entre la UE y ambas áreas” y potencia su análisis observando que “se pasa de una política ‘hacia’ Europa, a una política ‘en’ y ‘desde’ Europa”.

Bajo este marco, se observan tres líneas de acción exterior claras y clásicas de la diplomacia española hasta mitad de la década de los noventa:

- El afianzamiento de las relaciones con la UE y los demás Estados miembros.
- La tendencia a profundizar los lazos con los países mediterráneos – consecuente con su posición geoestratégica revalorizada dentro de la UE–.

---

<sup>62</sup> Fue firmado el 1 de diciembre de 1988 y prorrogado automáticamente hasta la revisión de su texto en 2002.

Muestra de esto es la concreción de la Conferencia Ministerial Euromediterránea<sup>63</sup>.

- La marcada búsqueda por consolidar su presencia en América Latina. La iniciativa de organizar y ponerse a la cabeza de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>64</sup> es un ejemplo de ello.

Salvo por las mencionadas cumbres, Grasa Hernández (2001:70) enfatiza que hasta ese momento la opción latinoamericana e iberoamericana no recibió mayor atención de la política exterior española, es decir no tuvo “el mismo grado de esfuerzo de interacción y de elaboración de políticas, de voluntad programática innovadora, de identificación de intereses, de asunción de responsabilidades y, en última instancia, de adaptación de conductas que las que podemos constatar en la dimensión europea e incluso, aunque en menor medida, en la mediterránea”. Hasta cuajar la idea de una “comunidad iberoamericana”, la presencia española en Latinoamérica se había materializado en los años ochenta y principios de los años noventa con la cooperación hacia los Estados, como en el caso de los países centroamericanos en su tránsito hacia la Democracia. Además, durante la década de los noventa la inversión extranjera directa por parte de empresas españolas se profundizó en la región, sobre todo en el nicho de la privatización de empresas de servicios públicos.

Con la asunción del gobierno del Partido Popular (PP), el 3 de mayo de 1996, la política exterior española del primer período de Jose María Aznar<sup>65</sup> (1996-2000) sostuvo la tradición de mantener del “consenso” interno (Sanahuja, 2006; García-Calvo, 2010). Esta continuidad no quiere decir que no se hayan producido cambios de orientación relevantes, disruptivos, como la defensa de intereses nacionales españoles concretos en el seno de la UE, el apoyo de Aznar a los bombardeos anglo-

---

<sup>63</sup> Esta reunión de 25 países de la UE y el Mediterráneo se realizó en 1995 y dio por resultado la Declaración de Barcelona que, sucintamente, tenía por fin lograr la cooperación entre ambas regiones en materia de seguridad y de libre comercio.

<sup>64</sup> Se llevan a cabo desde 1991.

<sup>65</sup> Licenciado en Derecho, fue presidente del Partido Popular entre 1990 y 2004.

norteamericanos en Irak, o el impulso de la condena a Cuba en el ámbito de la UE en temas de derechos humanos (Sanahuja, 2006).

La política desarrollada por el PP hacia Iberoamérica, para Pérez Herrero (2003), estuvo marcada por dos períodos: el primero caracterizado por el apoyo a las políticas neoliberales puestas en marcha en América Latina, promoviendo los capitales privados, y el segundo, cuando España tuvo que tomar posición política acerca de las crisis de varios países desencadenadas justamente por la aplicación de esas mismas políticas. Por lo que Pérez Herrero (2003:328) evalúa que la política exterior desplegada hacia América Latina no ha sido coherente, es decir se dieron “soluciones a problemas concretos”, pero no ha existido “un plan general de acción”.

Un asunto de importancia durante la primera gestión de Aznar, que reforzó el nuevo papel de España dentro de Europa y dentro de las relaciones internacionales con los países del Mediterráneo y América Latina, fue el impulso que se le dio a la cooperación internacional para el Desarrollo. La sanción de la Ley 23, en 1998, proporcionó un marco de legal y de acción exterior sobre este asunto.

Como antecedente, hasta el año 1981 España había sido un receptor de ayuda internacional. Pero, entre los tantos elementos que cambia de su perfil en los albores de su ingreso a la CEE, España institucionaliza en 1985 la cooperación al desarrollo dentro del ejido de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, siendo la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en 1988 –con sus consecuentes reformas orgánicas en 1994 y 1996–, lo más trascendente.

Para tomar idea del impacto de las transformaciones experimentadas por España, los números de finales de los años noventa dan cuenta del raudo proceso de apertura al exterior representando “(...) el sexto inversor directo en el exterior, el undécimo receptor de capital externo, el décimo PIB del mundo, el duodécimo donante de ayuda oficial al desarrollo o el octavo contribuyente al presupuesto de las Naciones

Unidas” (Grasa Hernández, 2001: 67). El énfasis en la dimensión económica también se deslizaba en los perfiles económico-empresariales de los ministros de Asuntos Exteriores, Abel Matutes (06/05/1996 – 27/04/2000) y Josep Piqué (27/04/2000 – 10/07/2001) (Grasa Hernández, 2001, Del Arenal, 2011). Con un perfil más institucional, luego asumió Ana Palacio (10/07/2002 – 18/04/2004) al frente de ese ministerio, tratándose de la primer mujer en ostentar ese puesto.

Durante el segundo periodo de Aznar, se crea en el año 2000 el Consejo de Política Exterior, con el propósito de ser una “(...) estructura colegiada de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de (...) dirigir y coordinar la acción del Gobierno en materia de política exterior” (Real Decreto 1412/2000). Al cual el entonces ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué se refirió como un “foro de definición de los intereses y objetivos del conjunto de la proyección exterior española” (Sanz Díaz, 2003:176).

Ese mismo año fue presentado el primer Plan Estratégico de Acción Exterior. Los objetivos fijados contemplaron: priorizar la política europea (prestando atención dentro de esta dimensión a las relaciones con Iberoamérica, el Mediterráneo, y sobre todo las relaciones trasatlánticas fundamentalmente con Estados Unidos); construir un espacio iberoamericano (aprovechando la posición estratégica de en la UE para promover temas iberoamericanos); dar alcance global a la política exterior española (específicamente consolidando la posición española en el Mediterráneo y en Asia-Pacífico, con un plan específico para esta última zona de influencia); comprometer la política exterior con “la paz del mundo” (de cara a la candidatura –finalmente efectiva– por un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el período 2003-2004); priorizar una política exterior comprometida con “un mundo globalizado y solidario (...) al servicio de la internacionalización de la economía española”; y, por último, proyectar una política exterior al servicio de la lengua y la cultura española (Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps, 2000).

La preocupación por darle a España un lugar de destaque en el mundo ya estaba presente en la campaña electoral de 2000, en la cual Aznar comentó su anhelo de ingresar al G-7, sin embargo estos bríos no coincidieron con los escasos recursos brindados para el servicio exterior, que en 2001 contabilizaba sólo 738 diplomáticos, muy por debajo de las cifras promedio de los demás países europeos (Delage, 2003).

De todos esos puntos explicitados, una relación que transversalizó el segundo período de gobierno de Aznar fueron las relaciones transatlánticas entre España y Estados Unidos, terreno en que se puede apreciar una sólida alineación con las medidas en contra del “terrorismo internacional” promovidas a partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Por ende, se puso énfasis en “(...) la progresiva ‘atlantización’ de la política exterior (...) [para] desarrollar una nueva identidad internacional de España caracterizada por su doble condición de nación europea y americana” (Aixalà i Blanch, 2005: 90).

La alineación de Aznar con Estados Unidos puso de manifiesto el avance de la impronta Realista, evidenciando que la seguridad concitaba el principal tópico de su agenda exterior, hasta el punto insólito de impulsar una intervención armada por el intento de “invasión” de soldados marroquíes al islote de Perejil, en julio de 2002. Conflicto que, tras una semana, fue solucionado luego de que España solicitase el pronunciamiento de la UE y la intervención del entonces Secretario de Estado estadounidense, Collin Powel, quien ofició de mediador exitosamente. Como expuso Aznar en el comienzo de su segunda legislatura:

“Nuestra libertad y nuestra seguridad se encuentran estrechamente unidas a la libertad y a la seguridad de nuestros socios y aliados. Por ello, asumiremos responsabilidades crecientes, tanto en el marco de la Alianza Atlántica, como en la política europea común de seguridad y defensa” (Discurso de investidura de José María Aznar, 2000).

El acercamiento material y simbólico hacia Estados Unidos tuvo su pico cuando, al decir de Sanahuja (2006:1, énfasis original), se produjo “el viraje *neoon*<sup>66</sup> de la política exterior española”, en alusión a la reunión del 11 de febrero de 2003 de Aznar con el entonces mandatario de Estados Unidos, George W. Bush, y el primer ministro británico, Tony Blair, en la base militar de Lajes (Islas Azores) en busca de lanzar un ultimátum al gobierno de Irak y al Consejo de Seguridad de la ONU para comenzar la guerra contra Saddam Hussein, ataque que finalmente se concretaría un mes después.

La decisión de embarcarse en la Guerra de Irak no fue un hecho apoyado en España ni por la opinión pública, que realizó numerosas marchas a favor de la paz, ni por los demás partidos políticos. Es decir, al suscribir a una iniciativa belicista varios trabajos (Aixalà i Blanch, 2005, 2008; Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2011) coinciden en que Aznar rompió radicalmente con las pautas de consenso a nivel interno que habían caracterizado el accionar del país ibérico en el extranjero al menos durante los últimos 25 años.

Tras obtener la mayoría absoluta en las elecciones de 2000<sup>67</sup>, la política exterior aznarista se determinó como “presidencialista”<sup>68</sup>, fundamentada en el estilo de conducción llevado adelante por el mandatario, lo que explica este “viraje” tras el 11/S, apañado en “la visión y las decisiones personales” de Aznar y de un reducido grupo de partidarios del PP, por lo que esta etapa política se correspondió “(...) más a razones ideológicas que a cálculos racionales de intereses nacionales concretos” (Sanahuja, 2006:14).

---

<sup>66</sup> El apócope remite a la línea política neoconservadora llevada adelante por Bush.

<sup>67</sup> Obtuvo un con el 44,5% de los votos, 183 diputados, y fue la lista más votada en 14 de las 17 autonomías españolas (CIDOB, 2011).

<sup>68</sup> Pese a que en la Constitución española de 1978 establece la forma política del Estado español como una monarquía parlamentaria, en su funcionamiento presenta rasgos eminentemente presidencialistas (García-Calvo, 2010).

En esta línea, España se aleja de las alianzas tradicionales, “del corazón de Europa”, como representaban Francia y Alemania, acercándose a “euroescépticos” como Gran Bretaña<sup>69</sup> o los países europeos del Este, también afines a Estados Unidos, para consolidar su alineamiento con éste último (García-Calvo, 2010:49-50).

En coincidencia con la entrada en circulación del Euro, España asume por tercera vez<sup>70</sup> en su historia la presidencia del Consejo de la UE. Bajo el lema “Mas Europa”, las líneas principales de su política exterior se traslucieron en la agenda de trabajo comunitaria a lo largo del primer semestre de 2002<sup>71</sup>, donde la lucha contra el terrorismo se convirtió en la principal prioridad, seguida por la defensa y profundización de las medidas potenciadoras del libre mercado en Europa:

“(…) Europa afronta varios retos fundamentales si quiere seguir siendo un centro activo y decisorio de libertad y prosperidad: el primero de esos retos es la lucha contra el terrorismo” (Intervención de Aznar para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea, Madrid, 2001).

“La Presidencia fijará sus esfuerzos y concentrará sus prioridades en el Consejo Europeo de Barcelona en cinco áreas concretas: la interconexión y la apertura de las redes europeas de transporte; la *liberalización* e interconexión de los mercados de electricidad y de gas; la *integración de los mercados financieros* para convertir a Europa en una verdadera *potencia financiera*; el desarrollo de un mercado de trabajo *más flexible* capaz de crear más empleos, y la consecución de mejoras en la educación y en la formación de los estudiantes y los trabajadores europeos, así como

---

<sup>69</sup> En términos de movilidad poblacional, incluso, Reino Unido no forma parte del fundante Tratado de Schengen, prototipo de movilidad en las fronteras interiores de la UE.

<sup>70</sup> Las anteriores habían sido en 1989 y 1995.

<sup>71</sup> En órbita con la seguridad, una de las medidas migratorias más importantes impulsadas por España fue el “Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos” dentro del Consejo de Ministros de Justicia e Interior en Santiago de Compostela, aprobado luego en el Consejo Europeo de Laeken, en febrero.

*el incremento de las posibilidades de su movilidad”* (Intervención de Aznar para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea, Madrid, 2001, énfasis propio).

Sin embargo, no se observaron logros significativos respecto de las áreas de Iberoamérica y el Mediterráneo, fijadas en un inicio entre las prioridades de la presidencia de la UE encabezada por España (García Pérez, 2003). La proyección política española hacia América Latina durante la segunda legislatura de Aznar se vio imbuida también por las acciones y discursos contra el terrorismo, el apoyo a los gobiernos alineados a la derecha, y la promoción de los intereses empresariales españoles.

A modo de ejemplo, los elementos que caracterizaron el accionar aznarista hacia la región pueden observarse aglutinados en las relaciones hispano-colombianas. Puede constatarse así un temprano apoyo de Aznar al militarista Plan Colombia (1999) con un aporte de 124 millones de dólares (2000-2003), además del impulso al cabildeo para incluir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el listado de organizaciones terroristas de la UE durante la presidencia española del Consejo en 2002, y así impedir que la UE pudiese tener un papel conciliador en el conflicto interno colombiano (Sanahuja, 2006), “(...) no sin antes cerrar la venta de 46 tanques AMX-30 a Colombia” (Bermúdez, 2004). La ecuación aznarista que imbrica apoyar capitales del empresariado español y respaldar, a su vez, los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica también pueden apreciarse como antecedente en la relación con Venezuela y el apoyo al fallido golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002.

De la mano de España, una búsqueda por sentar posiciones comunes entre las regiones se desperdició en la II Cumbre UE-América Latina, celebrada en Madrid en mayo de 2002. El país anfitrión desplegó posiciones apelando a los valores compartidos entre los cuales ahora se incluía la lucha contra el terrorismo y la necesidad de mayor apertura económica entre las regiones:

“Creo que estamos de acuerdo en que el terrorismo es la amenaza más importante directa a nuestro sistema compartido de valores, que atenta contra nuestras libertades básicas, contra los derechos de las personas, que quiere quebrar nuestras democracias, que quiere poner en peligro la paz y la estabilidad internacional.

La acción concertada entre todos desde el punto de vista internacional es absolutamente imprescindible (...)” (Discurso del presidente del Consejo Europeo, Aznar, durante la inauguración de la II Cumbre UE-América Latina y Caribe, 2002).

“(...) Frente a los que proclaman el temor de la apertura, frente a que tienen temor al cambio, creo que estamos ante una enorme e inmensa oportunidad de progreso. Ojalá en nuestras deliberaciones y en nuestras conclusiones sepamos aprovecharlas en beneficio de los ciudadanos que reclaman más integración, más apertura, y el mantenimiento sin duda de políticas que atraigan la confianza y atraigan la prosperidad, las inversiones y el progreso” (Discurso del presidente del Consejo Europeo, Aznar, durante la inauguración de la II Cumbre UE-América Latina y Caribe, 2002).

En este sentido, el impulso a los acuerdos de asociación entre la UE y países particulares alineados con el conservadurismo político y el neoliberalismo económico como México, Colombia, o Chile fueron fuente de interés para España en su faceta bilateral y multilateral en el plano de la UE.

Como se ha señalado, la agenda internacional del gobierno de Aznar puso su acento en los factores comerciales y económicos para luego centrar su atención casi por completo en el combate del terrorismo internacional, asunto en el que España, al sentir del PP, podía opinar con autoridad debido al combate interno librado contra

ETA, agrupación que concitaba dos fantasmas para Aznar a nivel externo e interno: el terrorismo y la reivindicación del nacionalismo autonómico.

La atribución a ETA del atentado terrorista en la estación de trenes de Atocha, ocurrido en Madrid tres días antes de las elecciones presidenciales de 2004, el 11 de marzo, puso de manifiesto esos temores. Por parte del gobierno del PP fue un intento por capitalizar al enemigo interno dándole una escala internacional, telón que finalmente caería dejando mella en la ostentosa construcción de la imagen de España como actor internacional vulnerable a sus propios discursos y, ahora, objetivo internacional del yihadismo.

### **1.2.3 La inmigración internacional en la agenda de política exterior del gobierno de José María Aznar. Solapamientos y aportes a la cuestión en el ámbito comunitario**

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

Prueba de ello son los acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares firmados con Francia (1988), Marruecos (1992), y Portugal (1993), como antecedentes para que una vez que asumiese el PP, estos acuerdos bilaterales se multiplicasen con Rumanía (1996), Bulgaria (1996), Lituania (1998), Eslovaquia (1999), Letonia (1999), Estonia (1999), Italia (1999), Nigeria (2001), Polonia (2002), Argelia (2002), Suiza (2002), nuevamente con Francia (2002), Guinea Bissau (2003), y Mauritania (2003).

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

Al mismo tiempo, se mencionaba a los inmigrantes como necesarios para el desarrollo económico de España. Como trabajadoras/es, tras demostrar un sinnúmero de requisitos, era necesario que se “regularizaran” administrativamente y comenzaran a aportar a la seguridad social. Las acciones exteriores en este sentido se reflejaron, por ejemplo, en los convenios de seguridad social firmados por España con Filipinas (2002), Perú (2003), República Dominicana (2004), entre otros.

A la identificación del migrante como trabajador, se le agregaría una tercera característica: la temporalidad. Por eso, siguiendo la línea restrictiva y selectiva sobre las migraciones extracomunitarias, en 2001 se negociaron y firmaron convenios de regulación y ordenación de flujos migratorios específicamente con los países que aportaban, de acuerdo con el Ministerio del Interior (2002b), el noventa por ciento de los inmigrantes que ingresaban a España en ese tiempo como Colombia, Ecuador<sup>72</sup>, y República Dominicana (además de un Convenio de mano de obra con Marruecos). Luego en 2002 se suscribe un nuevo convenio de la misma índole con Rumania y un año más tarde con Bulgaria.

---

<sup>72</sup> Más adelante en este trabajo se analizará el surgimiento y negociación de este convenio.

Esta concepción dual de los inmigrantes no comunitarios como amenaza y como aporte económico ha estado presente durante toda la gestión aznarista. Con los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos la rigidez en la política migratoria recibió un empuje y justificativo contundente, tornando el control de los movimientos internacionales de personas en un objetivo más, dentro de los contemplados por la nueva agenda de seguridad global. Esto se añadió a los bríos que tomaba la segunda etapa de gobierno de Aznar, en la que el alineamiento atlantista con Estados Unidos y Gran Bretaña reflejan la ambición del líder conservador en colocar a España en un lugar privilegiado de las relaciones internacionales, sacrificando incluso los apoyos a nivel interno. Como lo reflejara la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio:

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

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

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

La preocupación expresada sobre la “irregularidad” de los inmigrantes lleva a que el fenómeno migratorio proveniente de países extracomunitarios sea el centro del Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002. En este sentido, la idea de “retorno” del Libro Verde se operativiza a través de la propuesta de firmar acuerdos de readmisión con los países de origen, lo que significa poner en la palestra la política migratoria como parte crucial de las relaciones exteriores de la UE con terceros países. También, España y Reino Unido propusieron recortar la ayuda al desarrollo a los países de origen que no colaboraban en el control migratorio, aunque la iniciativa no prosperó por oposición de Francia<sup>73</sup>, Suecia y Finlandia (Gil Araujo, 2006c). La transferencia de la responsabilidad por control de los movimientos poblacionales hacia los países de origen de las migraciones a través de la cooperación es la estrategia que luego impulsó España con los países latinoamericanos (Gil Araujo, 2010b), cuestión que se analiza al tratar el caso ecuatoriano.

A final de la presidencia de la UE, España adoptó un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO), y también otorgó un mandato de negociación a la Comisión para que se encargue de negociar un acuerdo de readmisión entre la UE y Ucrania. Además, la gestión de los flujos Migratorios se incluyó en la agenda de la reunión de ministros de asuntos exteriores de la UE-Asia, celebrada en abril de 2002, que contaba con la participación de quince países europeos y diez asiáticos.

---

<sup>73</sup> Francia la veía como una afrenta demasiado directa especialmente hacia los países del Magreb y a los intereses europeos afincados allí (Del Pino, 2005).

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

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

Sobre la política de visados, España ya mantenía la exigencia de este requisito para entrar a su territorio a los nacionales de Marruecos (1991), Perú (1992), y República Dominicana (1993), línea que se endurece durante el periodo de Aznar en coincidencia con la generalización en 1999<sup>74</sup> de la demanda de visado a una serie de nacionalidades para ingresar en el espacio Schengen. En el ámbito de América Latina el listado de la UE incluyó a Cuba (1999), Perú (1999), República Dominicana (1999), Colombia (2000), y Ecuador (2003) (Vono de Vilhena, Domingo i Valls, y Bedoya, 2008). Por su parte el Gobierno español impuso visados para Ecuador en el año 2000 y para Colombia en el 2002, que en esos momentos eran los dos principales países de origen de la migración latinoamericana asentada en territorio español.

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

---

<sup>74</sup> La puesta en práctica de un listado común de países a los que se requiere visado para ingresar al espacio de la UE data de 1999, con la sanción del reglamento N° 574/1999.

“La actividad consular es una prioridad del Gobierno porque la misión en el exterior es cada vez más un centro de prestación de servicios, y esa labor va adquiriendo énfasis. De ahí la importancia de la labor consular por la sencilla razón de que cada vez hay más interrelación, más personas, más españoles que viajan y (...) por otra faceta (...) que es la inmigración. Es objetivo del Gobierno ir marcando énfasis en esa labor consular, ir reforzando la actividad consular que tenemos en el exterior, y la Ley de extranjería ha sido nuestro primer test” (Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, 2003).

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

Es así que el impulso hacia el control en origen y destino, la regularización, el “retorno” y el establecimiento de acuerdos de trabajadores migratorios temporales han sido las herramientas que ha desplegado España en su relación con los países del sur, dentro de los que se encuentran los latinoamericanos, y han tenido un marcado acento en el caso de las relaciones internacionales con Ecuador, como analizaremos próximamente.

### **1.3 La migración como asunto de la política exterior ecuatoriana**

Las circunstancias en las que se produce la política exterior no están deslindadas de los acontecimientos y condicionantes políticos internos. En esta sección se señala concisamente el panorama histórico, político y social ecuatoriano de fines de siglo XX, que contextualiza la salida del país de cientos de miles de ecuatorianos a España. Posteriormente se da cuenta de la inclusión de la migración internacional en la agenda política internacional de Ecuador.

#### **1.3.1 La migración ecuatoriana hacia España: contexto histórico, antecedentes y caracterización**

En este apartado se hará un breve repaso por los condicionantes estructurales, tanto externos como internos, que se conjugaron para que a inicios del siglo XXI Ecuador generara 1,8 millones de emigrantes, según datos de la ONU (2012), lo que supuso tener alrededor de un 15% de su población residiendo en el exterior.

Aunque desde mediados de siglo XX la emigración ha sido una constante en la historia reciente de Ecuador, principalmente hacia Estados Unidos, la salida de ecuatorianos cobra visibilidad a partir de la década de los setenta. La emigración continuó durante la década de los ochenta propiciada por la aplicación de reformas neoliberales tras el estallido de la crisis de la deuda externa, el fin del auge petrolero, y el declive del modelo desarrollista extendido en los veinte años precedentes (Ramírez y Ramírez, 2005). Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2006) observan que la salida de población ecuatoriana comenzó a incrementarse desde 1985, coincidiendo con la aplicación de ajustes económicos. Este patrón se mantuvo así hasta finales de siglo.

Para comprender el proceso bautizado por Ramírez y Ramírez (2005a, 2005b) como “la estampida migratoria” es necesario atender a una serie de factores y

acontecimientos que impactaron de modo negativo en las condiciones de trabajo y de vida de vastos sectores de la población. En palabras de Gomez Ciriano:

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

El paradigma neoliberal asumido por el Estado ecuatoriano desde inicios de la década del ochenta puso punto final al proceso de sustitución de importaciones, buscando la reprimarización de la economía y su liberalización de cara a incentivar la producción orientada al mercado externo, medidas que no alentaron el crecimiento económico (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001). A la par de la mejora del precio del petróleo, los compromisos de la deuda externa pasaron de insurmir el 18% del presupuesto del Estado en 1988, al 27% en 1990, y al 33,1% para 1992. Durante el primer lustro de la década de los noventa el Estado ecuatoriano profundizó las medidas de corte neoliberal: reducción del gasto social, descentralización del sector público y flexibilización laboral (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001).

El coste del enfrentamiento bélico entre Perú y Ecuador en 1995, sumado a la crisis eléctrica de 1995-1996 dieron lugar a los primeros problemas económicos que provocaron un estancamiento de la economía en 1997 y 1998 (Pedone, 2007).

En las elecciones presidenciales de 1996 resultó electo Abdalá Bucaram Ortíz<sup>75</sup>. El mandatario planteó una agenda económica de amplio espectro que tranquilizó al

---

<sup>75</sup> Pertenciente al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). En lo que se interpretó como una revancha regional frente al tradicional centralismo del poder político en Quito, el guayaquileño eligió gobernar

sector empresarial y a los organismos internacionales de crédito, con medidas tales como un programa de privatizaciones, y una apertura hacia organizaciones indígenas<sup>76</sup> y sociales (Ramírez y Ramírez, 2005b). Pese a esto, la tendencia de Bucaram Ortíz hacia el liberalismo económico y su abandono de las propuestas populistas expresadas en su campaña electoral aceleraron la oposición de las centrales sindicales, empleados estatales, indígenas, y campesinos (Freidenberg, 2003b).

Las reformas económicas promovidas por el gobierno, como la quita del subsidio al gas y la creación de un nuevo sistema monetario<sup>77</sup>, avivaron las protestas. Hacia finales de enero de 1997 organizaciones indígenas toman la catedral de Quito para exigirle al Presidente la marcha atrás en estas medidas. Ante la negativa del gobierno, el conflicto desembocó en la organización de una huelga y movilización nacional<sup>78</sup> para el 5 de febrero, que tuvo su epicentro en Quito y fue apoyada por los sectores políticos de derecha y sucesivos cortes de carreteras nacionales. En este marco se exigió la destitución de Bucaram Ortíz y se precipitó el fin de su mandato (González Leal, 2006; Llásag Fernández, 2012). El 6 de febrero de 1997 el Congreso Nacional en sesión extraordinaria lo destituyó aduciendo “incapacidad mental para gobernar” (CIDOB, 2016).

La entonces vicepresidenta, Rosalía Arteaga Serrano, se autoproclamó sucesora para ejercer el cargo. Sin embargo, como la Constitución ecuatoriana (1971) no contemplaba este traspaso automático en su texto, el Congreso designó al presidente

---

desde Guayaquil lo que le suscitó tempranas críticas en la capital ecuatoriana que Bucaram tomó en cuenta con la expectativa de cara a lograr un segundo mandato (González Leal, 2006).

<sup>76</sup> Los indígenas agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) producen un levantamiento en 1990, llamando a la abstención en las elecciones de 1992, y luego ingresan como actor a la vida política electoral en 1994, presentándose a los comicios de 1996 (Freidenberg, 2003a). Considerando el éxito electoral que había condensado el movimiento indígena en las elecciones de 1994, Bucaram crea el Ministerio Indígena (Freidenberg, 2003b). Sin embargo, esta decisión tiene su raíz en la negociación política entre el PRE y el novel Partido indigenista Pachakutik, a cambio del apoyo de éstos a Bucaram Ortíz en la segunda vuelta electoral (Llásag Fernández, 2012).

<sup>77</sup> Con el asesoramiento del economista argentino de raigambre neoliberal Domingo Cavallo.

<sup>78</sup> Se estima que cerca de tres millones de personas se movilizaron en el país desde el 5 al 7 de febrero (Ramírez y Ramírez, 2005b).

de ese poder, Fabián Alarcón Rivera, como Presidente de la República. La evidente crisis institucional no concluyó con esto, ya que ni Arteaga Serrano ni Bucaram Ortíz aceptaron la decisión del Congreso. Con el país sumido en un caos social y político, el reciente ex presidente se atrincheró en el Palacio de gobierno por un par de días hasta que el Ejército le retiró su protección y tuvo que ceder, huyendo a Panamá ya sin respaldos en su país; mientras que Alarcón Rivera y Arteaga Serrano acordaron que por una semana la segunda sería presidenta y luego se convertirían en la fórmula Alarcón Rivera-Arteaga Serrano, presidente y vicepresidenta, respectivamente (González Leal, 2006).

En mayo de 1997, Alarcón Rivera llamó a consulta popular para reformar la Constitución que resultaría en un nuevo andamiaje para el país andino. Para junio de 1998 se había sancionado una nueva Carta Magna. Ésta fue la expresión institucional de un “neoliberalismo con rostro humano” (Ramírez y Ramírez, 2005b:29). En síntesis de Llásag Fernández (2012:133):

“(…) Concluyó constitucionalizando las leyes de privatización inconstitucionales que se habían aprobado entre 1992 a 1996, constitucionalizando un sistema económico neoliberal denominado ‘economía social de mercado’, fortaleciendo el presidencialismo y preparando el camino para la estafa más grande de los banqueros, que dio lugar a la Ley del Fondo de Seguros de Depósitos<sup>79</sup>”.

El período de Alarcón Rivera se complicó por las nefastas consecuencias del fenómeno climático de El Niño de fines de 1997 y la primera mitad de 1998, que según Pedone (2007) generó una pérdida de más del 14% del PBI ecuatoriano. A ello se sumó el efecto de la crisis financiera internacional desatada en Asia en 1997, que repercutió en Ecuador un año después, visibilizándose a través de la caída de las

---

<sup>79</sup> Aprobada el 31 de julio de 1998, su objetivo era proveer a los depositantes de un Fondo, a modo de seguro, que se activaría en casos de liquidación de una institución financiera privada. Este Fondo era administrado por una corporación civil.

exportaciones y la restricción en el acceso a los mercados financieros necesarios para cubrir los pagos de la deuda externa (Pedone, 2007).

Al tambaleante escenario económico se le añade el cambio de gobierno. Alarcón Rivera permanece en la presidencia hasta agosto de 1998 y deja paso al electo Jamil Mahuad Witt<sup>80</sup> para ocupar el Poder Ejecutivo. El escarpado y sinuoso camino económico que venía transitando Ecuador comenzó a desmoronarse nuevamente. El mandatario, a un mes de asumir, devaluó la moneda nacional, el sucre, en un 15%, lo que conllevó al aumento del precio de los combustibles y al alza en un 50% del transporte público, además de la suba de la tarifa de la electricidad en un 410% (Freidenberg, 2003a). Esto provocó una huelga nacional en octubre de 1998, finalizando el año con una devaluación del 58% del sucre (Freidenberg, 2003a). Las sucesivas devaluaciones de la moneda, el favorecimiento a las inversiones extranjeras, y la privatización de las empresas públicas se sucedieron siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (González Leal, 2006).

Esta precaria situación socioeconómica implosionó por la hecatombe que se desató a comienzos de 1999. Mahuad Witt ordenó salvar de la quiebra a bancos depositarios de los capitales de la oligarquía de Guayaquil<sup>81</sup> (Sánchez-Parga, 1999 en Pedone, 2007) a un costo de más de 2.700 millones de dólares (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006); aún así se cerraron veinte bancos, responsables de la mitad de los depósitos bancarios existentes en el país (Chiriboga Zambrano, 2006).

En este punto, con un proceso inflacionario y una palpable recesión económica, Mahuad ordenó en marzo el congelamiento de las cuentas bancarias con el argumento

---

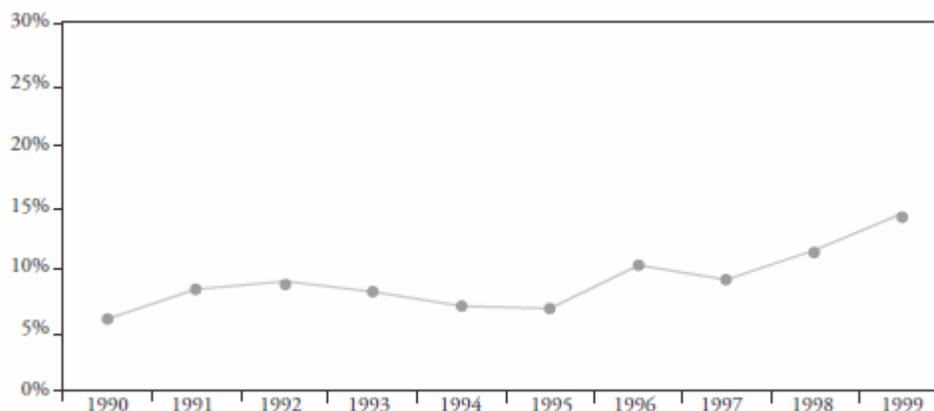
<sup>80</sup> Su candidatura por el partido Democracia Popular (DP) recibió el apoyo del Partido Social Cristiano (PSC), quienes se abstuvieron de presentar a un candidato en las elecciones de 1998; el PSC estaba identificado como “defensor de las prácticas particularistas (oligárquicas), muchas veces acordes a los intereses de los patricios guayaquileños” y defendía la apertura a la inversión extranjera, la desregulación y descentralización del Estado, y la dolarización del sistema económico (Freidenberg, 2003:10). Esta venía de DP a las premisas del PSC, a mi entender, explican desde su origen muchas de las decisiones de gobierno que sobrevendrían bajo el período de Mahuad Witt.

<sup>81</sup> Guayaquil es la ciudad que concentra el mayor porcentaje de capital económico y financiero del Ecuador.

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

Las movilizaciones de los sectores indígenas y sindicales lograron que Mahuad Witt atenúe las medidas de ajuste. En un contexto de crisis, con aumento de los índices de pobreza y desempleo (ver gráficos N°2 y N°3) se instauró el “bono solidario”, un subsidio estatal para las familias pobres<sup>82</sup>. Meses más tarde, en septiembre, hubo problemas para solventar el pago de los bonos Brady lo que provocó inestabilidad en los actores externos, un alejamiento de los aliados internos, y, por ende, una pérdida de legitimidad del gobierno (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001; Ramírez y Ramírez, 2005b).

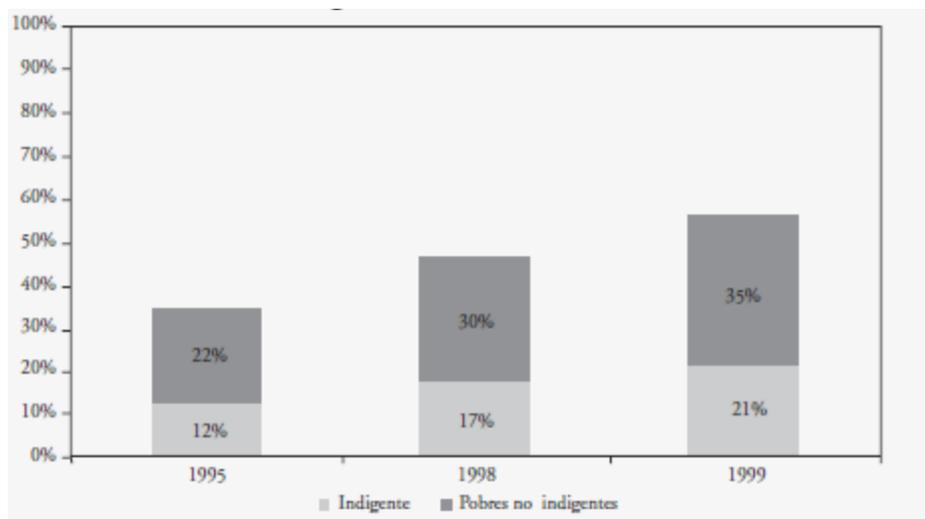
**Gráfico N°2.** Tendencia del desempleo en Ecuador durante la década de los noventa.



Fuente: Proaño (2002), en base a datos de la SIISE (2000).

**Gráfico N°3.** Tendencia de la pobreza en Ecuador durante la década de los noventa.

<sup>82</sup> Este subsidio continúa vigente en la actualidad bajo el nombre de “bono de desarrollo humano”.



Fuente: Proaño (2002), en base a datos de la SIISE (2000).

Estos gráficos revelan las consecuencias de la agudización de la crisis económica y social generada por las políticas de ajuste, que incidieron en la decisión de migrar de muchos ecuatorianos y ecuatorianas. Algunos investigadores como Chiriboga Zambrano (2006) sitúan el punto de origen de la ola emigratoria ecuatoriana entre 1998 y 1999, con el advenimiento de sucesivas crisis bancarias y financieras que empeoraron la precaria situación económica. A esto se sumó el recorte del 37% del gasto público social por habitante desde 1996 a 1999 (Chiriboga Zambrano, 2006). Esos ingresos se derivaron a cubrir el alto coste de los compromisos de la deuda externa, que se tornó insostenible por lo que Ecuador suspendió su pago en agosto de 1999 (Troya, 2005:152).

El convulsionado clima continuó empeorando. De acuerdo con datos del Banco Mundial, entre agosto de 1998 y enero de 2000 se produjo una devaluación del sucre de más de un 350% (Camacho Zambrano y Hernández Basante, 2005). El nuevo milenio comenzó con Mahuad Witt anunciando, el 9 de enero de 2000, por cadena

nacional de televisión la dolarización<sup>83</sup> de la economía ecuatoriana. La medida fue resistida por parte de su gabinete e incluso el mismo presidente la había calificado días antes “como un salto al vacío” (INTERMON-OXFAM, ILDIS, Centro de investigaciones Ciudad, 2001:37; Ramírez y Ramírez, 2005b:36). En opinión de Acosta (2009), la dolarización constituyó un golpe a la institucionalidad democrática de ese momento, violando los artículos 261 y 264 de la Constitución de 1998.

Pese a que la dolarización mejoró la imagen de Mahuad Witt, los indígenas ya se habían organizado para pedir la revocatoria de los mandatos de los tres poderes del Estado (Ramírez y Ramírez, 2005b), a lo que el débil gobierno respondió decretando una “militarización masiva” del país, en la que se movilizaron a 30 mil policías y soldados (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006). El 21 de enero de 2000 Mahuad Witt fue derrocado por un levantamiento indígena-cívico-militar<sup>84</sup>. El vicepresidente Gustavo Noboa tomó posesión como Presidente.

Gustavo Noboa Bejarano propuso una política de apaciguamiento, en la que conservó la dolarización, buscó disminuir la inflación, y dar lugar a los planteos del FMI haciendo reformas presupuestarias y fiscales restrictivas respaldadas por los sectores conservadores del Congreso, en donde el gobierno no tenía mayoría (Ayala Mora, 2008). Además, en esta gestión comenzó la construcción<sup>85</sup> de un oleoducto cuyo financiamiento fue la inversión extranjera más voluminosa desde la década de los setenta. A ello se sumaron unos favorables precios del petróleo y el ingreso de las

---

<sup>83</sup> Recién el 29 de febrero el Congreso ecuatoriano emite la Ley fundamental para la transformación de económica del Ecuador. Es ilustradora la cita de David Harvey que, sobre este tema, retoma Vallejo (2004:123): “la cuestión de qué moneda poseo está directamente ligada a en qué lugar pongo mi fe”.

<sup>84</sup> Se conformó un triunvirato, que duró pocas horas, autodenominado “Gobierno de Salvación Nacional”, integrado por el Coronel Lucio Gutiérrez; el presidente del CONAIE, Antonio Vargas; el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Héctor Solórzano –luego se incorporó el Jefe del Comando Conjunto, Carlos Mendoza– (Cardoso Ruiz y Gives Fernández, 2006:167-168). Para mayor detalle sobre el derrocamiento de Mahuad Witt ver Ramírez y Ramírez (2005b), y sobre el rol de Estados Unidos en ese hecho consultar a Luzzani (2012).

<sup>85</sup> Sobre cómo se selló el acuerdo para esta obra y la injerencia de Estados Unidos en ello, ver Luzzani (2012).

remesas de los emigrantes como segundo aporte de divisas después del petróleo (Larrea, 2004 en Ramírez y Ramírez, 2005b).

Para las elecciones presidenciales de 2002, la cíclica historia ecuatoriana encuentra como ganador<sup>86</sup> al Coronel Lucio Gutiérrez<sup>87</sup>, quien estuvo implicado en el golpe de Estado que un par de años antes había depuesto a Mahuad Witt. Ya en el comienzo del ejercicio de su mandato, en 2003, Gutiérrez resquebraja alianzas internas, sobre todo con los sectores indígenas organizados, por sus posicionamientos pro Estados Unidos.

En este contexto convulsionado, reflejado en las alarmantes cifras de desempleo y pobreza, para un gran y creciente número de familias ecuatorianas la emigración se convirtió en uno de los *circuitos alternativos de supervivencia*<sup>88</sup> (Sassen 2003a).

De acuerdo con datos del Censo poblacional del Ecuador de 2001, para el período 1996-2001 el total de emigrantes fue de 377.908, mientras que para el lapso 1997-2004 la Dirección Nacional de Migración ecuatoriana, estima en 837.0625 las personas que se fueron de Ecuador pero no regresaron (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005). Según datos de la UNFPA, se calcula que entre 1.400.000 y 1.600.000 personas emigraron de Ecuador entre 1999 y 2005 (OIM, 2012). A 2005 los/as ecuatorianos/as residían en más de 55 países en los cinco continentes (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005:13). Estos incrementos pueden visualizarse en el gráfico N°4.

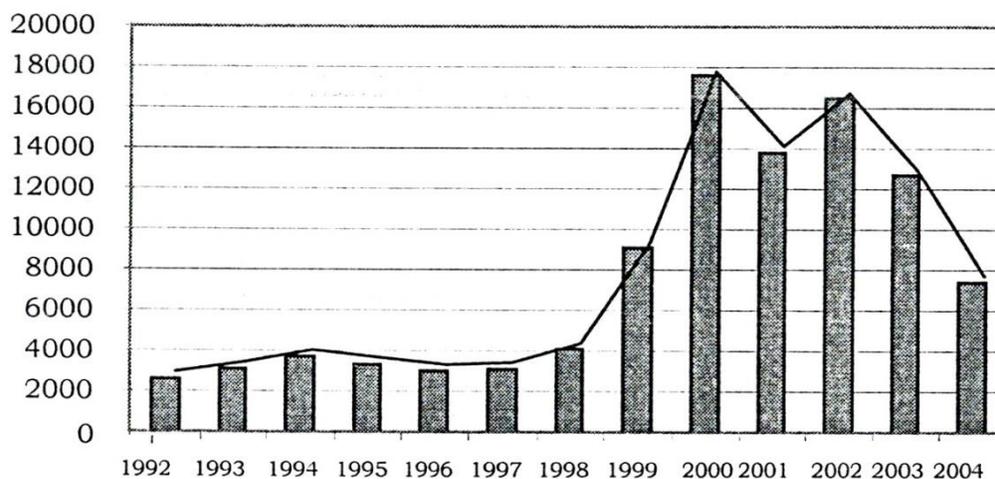
---

<sup>86</sup> Venció con el 54,33% de los votos.

<sup>87</sup> Perteneciente al conservador Partido Sociedad Patriótica. Llegó al poder apoyado por agrupaciones políticas de izquierda como Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (Ayala Mora, 2008).

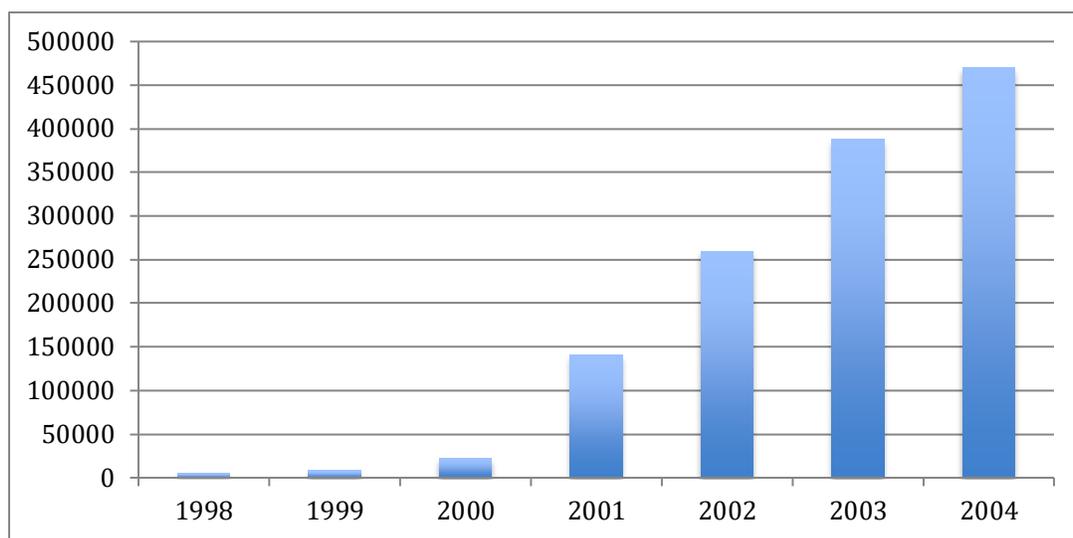
<sup>88</sup> Es oportuno aclarar que el vínculo entre migración y producción y reproducción de las familias ecuatorianas no es un hecho novedoso. En el sur del Ecuador “(...) la migración internacional constituye una estrategia de supervivencia y de reproducción social desde hace más de treinta años” (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005:13). Lo remarcable es la creciente importancia que adquiere la migración como estrategia de supervivencia de amplios sectores de la población ecuatoriana, e incluso del Estado. Uno de los efectos de esta emigración masiva fue el crecimiento de las remesas que las y los migrantes ecuatorianos enviaron a su país, que aumentaron de 201 millones en 1993 a 1.604 millones en 2004 (Herrera, Carrillo, y Torres, 2005:13).

**Gráfico N°4.** Evolución de la emigración ecuatoriana entre 1992 y 2004.



Fuente: Cardoso Ruiz y Gives Fernández (2006) en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC).

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

**Gráfico N°5.** Llegadas anuales de ecuatorianos a España en el periodo 1998-2004

Fuente: Elaboración propia en base a datos del padrón municipal disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE).

La migración ecuatoriana que llegó a España a principio del siglo XXI tenía un nivel educativo medio y una preponderante presencia de mujeres<sup>89</sup>. Producto de las regulaciones migratorias y laborales, se insertó mayoritariamente en el sector servicios, en particular el trabajo doméstico, y, en menor medida, en la agricultura y la construcción.

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

<sup>89</sup> Los datos del padrón municipal del INE revelan que si se revisa año por año desde 1998 a 2004 el porcentaje de mujeres supera siempre el 50%. Esta preponderancia femenina en los primeros años de la migración ecuatoriana se vincula con la demanda de trabajadoras para las tareas de cuidados (niños y ancianos) y de limpieza. Hasta el último proceso de regularización de 2005 el trabajo doméstico fue la vía más “fácil” de poder acceder a un permiso de trabajo y a la regularización.

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

### **1.3.2 La migración internacional en la agenda de política exterior ecuatoriana**

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

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

La dimensión, el alcance y la importancia social, económica y política del proceso emigratorio ecuatoriano de finales del siglo XX convirtieron a las migraciones en un tema de la agenda externa del Estado. Como asevera Vallejo (2004), la emigración no llegó a ser parte de la agenda pública nacional hasta la llegada del nuevo milenio. Como precedente, la emigración es contemplada en la Ley de Extranjería N° 1.897 (1971) sólo para ser restringida “cuando lo exija el interés público” (Artículo 8.1, a),

al tiempo que no es tenida en cuenta en la Ley de Migración N° 1.899 (1971), más que para mencionar su incorporación en los cómputos estadísticos internos. La inclusión del fenómeno emigratorio en el Plan Nacional de Derechos Humanos, elaborado en 1998, es un indicador de la incipiente visibilización de la emigración y de los emigrantes en este periodo. Ahí se procura:

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

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

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

La presencia de tantas/os ecuatorianos/as en otros países obligó a la diplomacia a “modificar sus prioridades, elaborar estrategias, buscar mecanismos y tomar acciones para hacer frente a las exigencias del cuidado de un segmento numeroso de su

población” (Rosenberg, 2005:401). En 2000 se crean la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y la Dirección General de Residentes en el Exterior (DGRE), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el propósito de promover la protección los nacionales en el extranjero.

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

Ya para este momento se había producido la “estampida migratoria” (Ramírez y Ramírez, 2005a, 2005b) que dio lugar a que Ecuador sufra una reconversión: de “exportador de materias primas a exportador de mano de obra” (Vallejo, 2004:118), aunque en la práctica haya sido de ambas al mismo tiempo. Oficialmente para Ecuador las acciones gubernamentales respecto al fenómeno “adquieren un carácter de Política de Estado”<sup>90</sup> desde 2001 (Arízaga, 2005:25), con la confección del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior. Este Plan se centraba en la presencia del Estado andino, tanto ante los emigrantes como ante los gobiernos de los países de destino, en pos de velar por los derechos de sus ciudadanos en el extranjero, así como también dar un trato “preferencial” a las familias de los emigrantes afincadas en territorio ecuatoriano (Borja, 2005; Ponce Leiva, J; 2005).

Como veremos más adelante, la emergencia del tema emigratorio tomó fuerza en la agenda oficial cuando un accidente de tránsito se cobró la vida de varios trabajadores ecuatorianos “irregulares” en Lorca, Murcia, España. Por esta razón la emigración se

---

<sup>90</sup> Arízaga retoma esta cita de la segunda página del Primer Documento Oficial de Trabajo del Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, elaborado ese año por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

discutió en las “mesas de diálogo”<sup>91</sup> que en ese momento llevaba adelante el gobierno con organizaciones sociales (Borja, 2005). Este incidente también tuvo injerencia en el apuro para concretar meses después el Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre Ecuador y España, que se examinará en el detalle en los próximos capítulos.

Uno de los temas prioritarios en la agenda del Defensor del Pueblo ha sido la protección de los migrantes, de la que deviene el establecimiento de la Dirección Nacional de la Defensa de los Derechos de los Migrantes, en 2001, que se ha canalizado en el exterior a través de la creación de oficinas en ciudades donde residen un alto número de ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas como Madrid, Murcia, Nueva York y Los Ángeles (Rosenberg, 2005).

Del peso de la emigración precisamente deviene el interés en suscribir en 2001 a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>92</sup>. Otro apoyo a la cuestión migrante por parte del Estado ecuatoriano se da un año más tarde, cuando en la 55ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Ecuador promueve la resolución N° 2002/59 titulada “Protección de los Migrantes y Sus Familias”, en cuyo texto se llama a que los Estados faciliten la reunificación familiar, brinden protección a las familias de los trabajadores migrantes en origen; faciliten la transferencia rápida de ingresos, bienes y pensiones de los migrantes a sus países de origen; brinden atención a las víctimas de explotación y de trata; sometan a juicio a quienes violan las leyes laborales en perjuicio de los trabajadores migrantes, acaben con la impunidad de quienes cometen actos xenófobos y racistas dirigidos a migrantes; e *impidan la violación de los Derechos Humanos de migrantes en tránsito en puertos, aeropuertos, fronteras y puntos de control de la migración* (Rosenberg, 2005). En esa

---

<sup>91</sup> Las “mesas de diálogo” se organizaron a raíz del levantamiento indígena del 7 de febrero de 2001 (Torres Cevallos, 2005) como puente de diálogo oficial y temporal con las organizaciones sociales en busca de atender temas de interés público, de cuyas negociaciones surgirían propuestas de política pública.

<sup>92</sup> Aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 1990.

oportunidad la delegación ecuatoriana “(...) propuso el proyecto de resolución, lideró su negociación y condujo los esfuerzos multilaterales que consiguieron que ésta fuese aprobada por unanimidad (...)” (Rosenberg, 2005:80, énfasis propio), retomando la veta diplomática idealista.

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

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

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

En 2003 se crearon la Corporación Nacional de Protección al Migrante (aunque no logró ser operativa) y la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migración, dentro de la Cancillería, al tiempo que el papel más activo del Estado andino en torno a la

migración y las demandas de sus ciudadanos en el extranjero propulsaron la apertura de consulados ecuatorianos en las ciudades de Génova, Valencia, y Murcia y el reforzamiento de las tareas de los ya existentes en las ciudades de Madrid, Roma y Milán (Borja, 2005).

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

**PARTE III**

**LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES COMO ARTICULADOR  
POLÍTICO. CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE LA UE, ESPAÑA, Y  
ECUADOR**

**CAPÍTULO 3. EL TRASVASE DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ENTRE  
LA UE, ESPAÑA, Y ECUADOR**

## **1.1 Cambios y continuidades en el tratamiento político de las migraciones. Entre la seguridad y la gestión de los flujos extracomunitarios**

Desde su inclusión como tema de interés común en 1985, y a lo largo del proceso de construcción de la política migratoria de la UE, las migraciones extracomunitarias han sido concebidas y abordadas como un asunto de seguridad. Sin embargo, el grado de importancia de las migraciones en la agenda política comunitaria ha oscilado conforme a dinámicas internas y externas que analizaremos en este apartado.

Al interior de la UE, el proceso de construcción del espacio de “seguridad, libertad, y justicia” ha realzado cosmovisiones favorables a prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. En el marco de la configuración del denominado Nuevo Orden Internacional de la postguerra fría (Gil Araujo, 2006c) las migraciones, junto con el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, pasaron a ser consideradas como nuevas hipótesis de conflicto, lo que reforzó la problematización de los movimientos poblacionales sur-norte desde la óptica de la seguridad<sup>93</sup>. Como detallaremos, ambos ámbitos, internos y externos, actuaron en esta línea. En este contexto, la “gestión migratoria” se configuró como matriz política para el tratamiento de las migraciones en la UE, subsumiendo al concepto de “desarrollo” y sus herramientas dentro del control migratorio.

### **1.1.1 De la seguridad a la “gestión” de los flujos migratorios**

Conforme la UE va delineando el espacio común de “libertad, seguridad, y justicia” para los comunitarios, las políticas para los no comunitarios corren por el carril

---

<sup>93</sup> Esto se refleja en la ampliación de las agendas de investigación de los estudios de seguridad en Europa. Varias de las llamadas “escuelas de seguridad” toman entre sus objetos de estudio a las migraciones. Entre ellas se pueden destacar: la Escuela de Copenhague, que instala el concepto de “securitización” en torno a la migración; el constructivismo, que hace foco en los discursos sobre las migraciones; los Estudios Críticos de Seguridad, entre los que resalta la Escuela de París con su enfoque sobre las prácticas de seguridad y la “insecuritización” de las migraciones; los Estudios Feministas de Seguridad, focalizados en la trata y tráfico de migrantes; entre otros (Estévez Rodríguez, 2013; González Navas, 2013).

opuesto, quedando entrampadas en el eje de seguridad. La seguridad se torna una herramienta que utilizará la UE para (re)construir lo comunitario y extracomunitario. En el preludeo de la puesta en marcha de la UE como tal, la “crisis migratoria” vinculada al fin de la Guerra Fría operó como hecho legitimador para problematizar las migraciones Este-Oeste y Sur-Norte como un asunto de seguridad (Santi, 2011a). La idea de un posible aluvión de migrantes hacia Europa fue un factor aglutinador para blindar las fronteras exteriores y así reforzar la cooperación entre los países miembro y poner el foco en el “control” de las migraciones (Brochmann, 1999b).

Es así que las líneas directrices de la política migratoria comunitaria, sentadas a partir de 1985, marcan un horizonte conjunto entre 1991 y 1992<sup>94</sup>. Esta afirmación se apoya en lo expuesto por dos documentos oficiales de esos años, que luego fueron retomados en los postulados de la presidencia austríaca de la UE de 1998, y que son imprescindibles para desentrañar la construcción de las políticas sobre migraciones extracomunitarias hasta la actualidad. Poniendo sobre el tapete la necesidad de un abordaje común sobre el tema, la entonces Comisión de las Comunidades Europeas (SEC [1991] 1855 final:2-3, énfasis propio) expresa la necesidad de un “enfoque *global del problema*”<sup>95</sup> migratorio, teniendo presente que “(...) lo que hace un país puede afectar la situación en los otros”<sup>96</sup>, para lo cual se esbozan tres propuestas centrales orientadas a: “tomar acción sobre las *presiones migratorias*”, “*controlar los flujos migratorios*”, y “*reforzar las políticas de integración en beneficio de los inmigrantes legales*”. Es en esa coyuntura que se define la dirección que tomarán las políticas comunitarias desde ese momento: actuar de manera coordinada combinando

---

<sup>94</sup> Si bien partir de esta instancia temporal excede el marco de análisis de este trabajo, es de nodal importancia dado que justamente esas cuestiones reverberarán posteriormente en los discursos y en las propuestas políticas de la UE y de España.

<sup>95</sup> Luego se hablará sobre la necesidad de un “estrategia global de migración” (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, punto 34; Consejo Europeo de Viena, 1998).

<sup>96</sup> Meses antes, a través del informe Malangre, de septiembre de 1991, se había “(...) aceptado que la acción unilateral ya no era posible y que cualquier acción efectiva requeriría de un *análisis conjunto* de la situación e incluso de *iniciativas conjuntas*” (SEC [1991] 1855 final:4, énfasis propio).

la política migratoria, la política exterior, y la cooperación económica (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992).

Es en este marco que la seguridad, expresada en términos de poder blando<sup>97</sup>, se cuela tempranamente en el campo de las migraciones de la UE a través de la noción de “migration management” o “gestión migratoria”<sup>98</sup> en la que se aúnan una multiplicidad de disímiles categorías bajo el hilo conductor del control migratorio. De acuerdo con Geiger y Pécoud (2010), en este paradigma de “gestión migratoria” conviven al menos tres tendencias: la noción es movilizada por los actores para conceptualizar y justificar sus intervenciones en el campo de la migración (donde se destaca el papel de las agencias internacionales y su funcionamiento); por otra parte se vincula a una serie de prácticas que actualmente forman parte de las políticas migratorias, promovidas por instituciones que abogan por esta línea; y por último refiere a un conjunto de discursos y nuevas narrativas acerca de lo que la migración es y cómo debe ser abordada.

Es necesario remarcar que la “gestión migratoria” implica un menú de políticas que se promueven y se aplican sobre las migraciones en el mundo y que se ha extendido hacia diferentes países, los cuales han adaptado su puesta en funcionamiento a disímiles escenarios, variando su intensidad y adquiriendo especificidades locales/nacionales/regionales, aunque siempre guardando estrecho relacionamiento con el control migratorio como punto de partida. La “gestión migratoria” toma

---

<sup>97</sup> El cual es más abarcativo porque no está constreñido a los límites que impone la materialidad.

<sup>98</sup> La OIM define de una manera emparentada la gobernabilidad migratoria y la gestión migratoria. La *governabilidad migratoria* está conformada por un “sistema de instituciones, marcos legales, mecanismos y prácticas dirigidas a la *regulación* de la migración y la protección de los migrantes” que “se utiliza casi como sinónimo del término ‘gestión migratoria’”, concepto que a su vez se circunscribe “(...) para referirse al acto limitado de regular el movimiento transfronterizo a nivel estatal”, es decir “(...) a un *enfoque planificado* para el desarrollo de la política, las *respuestas* legislativas y administrativas para cuestiones migratorias *clave*” orientado a *gestionar* “(...) la entrada y la *presencia* de extranjeros dentro de las fronteras de un Estado y la protección de refugiados” (OIM, 2011:43-63, énfasis propio).

diferentes direcciones y énfasis de control de acuerdo con el actor y la geografía en la que se implemente. En el caso concreto de la UE, la temprana adopción del paradigma de la “gestión migratoria” revela que esta noción ha sido una importante directriz para los cimientos de su política migratoria:

“*Controlar* la migración es formular principios básicos con el fin de reflejar la distinción entre *presión migratoria* y *otras* formas de migración (...) *controlar* la migración no necesariamente implica llevarla a su fin: significa *gestionar la migración* [*migration management*]”<sup>99</sup>  
(COM [1994] 23 final, punto 70, énfasis propio).

En esa idea se hilvana la necesidad de segmentar los flujos migratorios entre comunitarios y extracomunitarios, siendo estos últimos los que al calor de esta política pueden ser clasificados como una “presión migratoria”. Queda de manifiesto que existe una conexión explícita de la gestión migratoria con el control de los flujos, y que prima una visión utilitarista que lleva a exacerbar la distinción entre la llamada migración “ilegal” o “irregular” y la migración “legal” u “ordenada”. Esta construcción por oposición es recurrente en los discursos migratorios comunitarios y da legitimidad al control migratorio. Estas categorías dicotómicas sustentan las visiones que construyen la “inseguridad” como proveniente de fuera del territorio de la UE<sup>100</sup>.

Si bien este documento de la UE donde se menciona al “migration management” es anterior a la reunión CIPD de El Cairo, en la cual se posiciona a nivel global a la “gestión migratoria” de la mano del “desarrollo”; las ideas políticas circulantes en ese evento coinciden con las gestadas en el ámbito europeo acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo en base al interés

---

<sup>99</sup> Esto se expresa en Febrero de 1994, un día antes de que la Comisión de la UE firmara el acuerdo-marco de asociación con la OIM. Estos enlaces sugieren que las visiones de ambas instituciones lejos de estar contrapuestas, resultaban complementarias.

<sup>100</sup> Para tener una idea más acabada de esto remitirse a Gil Araujo (2002) y Bigo (2014).

regional. La propuesta<sup>101</sup> que desde Europa se acordó llevar a la CIPD/1994, en colaboración con otros países del Norte, apuntaba a propiciar mecanismos para el “desarrollo” de los países de origen de la migración por medio de una agenda política liberal<sup>102</sup> cuyo objetivo era el control migratorio en origen:

“Sobre la migración y el desarrollo, se recomendó que los gobiernos de los *países de origen y de destino* deberían intentar abordar las *causas* de la emigración con el fin de *aliviar los masivos e incontrolados* flujos de migración internacional” (COM [1994] 23 final, Anexo IV:6, énfasis propio).

El establecimiento de una cooperación desigual<sup>103</sup> con otros Estados dentro y fuera del ejido regional es la clave central de la noción de “gestión migratoria” de la UE. Los planteos comunitarios son similares a los de Bimal Ghosh, entonces consultor senior de OIM y según Geiger y Pécoud (2010) creador del concepto el “migration management” en 1993<sup>104</sup>. Ghosh menciona la necesidad de una “apertura regulada”

---

<sup>101</sup> Se acordó en la Conferencia Europea de Población de 1993 en la que participaron 39 Estados europeos, Estados Unidos, Israel y Canadá. Entre 1990 y 1992 las migraciones se incluyeron en los programas de trabajo bilaterales de la entonces Comunidad Europea con Canadá y Estados Unidos, respectivamente, como parte de las relaciones transatlánticas (COM [1994] 23 final).

<sup>102</sup> Los lineamientos recomendados para contrarrestar las causas de la migración se dirigen a promover: el desarrollo sostenible; el buen gobierno; los Derechos Humanos; el fortalecimiento de la democracia, entre otros (COM [1994] 23 final).

<sup>103</sup> Se refiere a las vinculaciones establecidas con otros países al interior de la comunidad, como los países del Este europeo, a los cuales se les exigió de manera adicional la revisión de un abanico de políticas para su adhesión a la UE, y con otros países externos como el caso ecuatoriano que nos ocupa.

<sup>104</sup> Sin embargo, los rasgos centrales de este concepto ya se encontraban en trabajos anteriores de Ghosh, presentados en el ámbito de la OIM como resultados del proyecto “Inversiones Directas Extranjeras, Comercio y Migración Internacional” llevado a cabo por ese organismo junto con la ONU y la UNCTAD (ver Ghosh, 1992a, 1992b). El surgimiento y la adopción progresiva de la noción en la agenda política internacional da cuenta de una nueva forma de pensar las migraciones postulada desde determinados ámbitos de poder. Por ello, este trabajo hace énfasis en reconstruir el “origen” del “migration management”, a fines de puntualizar qué actores le dieron importancia, desde qué regiones, y en qué contexto; es decir, se indaga en los presupuestos sobre los que se asienta y que respaldan un concepto que luego intenta presentarse como despolitizado. Es por ello que atendiendo a la vigilancia epistemológica y a la genealogía de los términos se justifica incluso el alejamiento del marco temporal propuesto en esta investigación.

para posibilitar una “migración ordenada”, señalando que las políticas migratorias habían quedado desfasadas en relación a las características actuales del fenómeno:

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

Esta recomendación recupera el espíritu de la “governabilidad global” referida ya en el marco teórico-contextual, en la que se aboga por un “orden migratorio” que implique una “responsabilidad compartida”<sup>105</sup> entre países y regiones ceñida a lo “productivo”, calificativo que luego se replica en las miradas sobre la migración y el desarrollo. Es importante resaltar la visión de Ghosh como *policy-maker* debido a que por entonces tenía acceso a las altas esferas de decisión<sup>106</sup> de los gobiernos europeos y de los organismos internacionales. Con el mismo énfasis, el consultor senior de la

---

<sup>105</sup> Esta “responsabilidad compartida” nació en los años setenta por propuesta del entonces presidente estadounidense Richard Nixon para encarar la política internacional de ese país a fines de “repartir las cargas” en temas de seguridad por medio de la cooperación entre Estados y el asociativismo entre regiones, utilizando la negociación política como principal mecanismo. En esta etapa se abrió el camino a la multipolaridad en las relaciones internacionales, disciplina que abreva una vez más de la agenda de política exterior estadounidense. Esta nueva mirada también fue retomada luego por Mikhail Gorbachev en la Unión Soviética durante la transición del fin de la Guerra Fría. Al respecto de estos casos, ver Barcia Trelles (1970) y Møller (1996). Ya en la década de los noventa, la “governabilidad global” reedita la “responsabilidad compartida” para designar lineamientos generales sobre los temas que son construidos como “amenazas” contemporáneas, entre los que se encuentran las migraciones internacionales.

<sup>106</sup> Señalando la importancia que tienen los discursos de acuerdo al espacio de enunciación y los ámbitos donde se los comparte, es sugestivo que el francés Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea (1985-1994) fue uno de los veintiocho miembros de la Commission on Global Governance (1992-1994), en la cual Ghosh sistematizó su propuesta de “migration management” para hacer frente a los movimientos poblacionales internacionales.

OIM respaldaba sus observaciones citando los casos concretos de Italia, Grecia, y España, argumentando que: “(...) hay una continua preocupación en el *norte* de Europa acerca de que el sistema de *control* de la inmigración de los Estados del *sur* no se mantenga lo suficientemente *preparado* para las *nuevas realidades* creadas por los grandes flujos de personas” (Ghosh, 1995:111, énfasis propio).

Esta cita referida a los países del sur europeo aporta más pistas sobre la construcción distintiva de la “gestión migratoria” en el contexto de la UE, donde el concepto de frontera toma una importancia inusitada pero necesaria para particularizar una visión regional al respecto, tensionando el vínculo entre las fronteras estatales y la perimetral del bloque. Esto da lugar a que se realce el rol de los países-frontera de la UE, como España. Entonces, las fronteras trasmutan de condicionales para integrar el proyecto regional a condicionantes<sup>107</sup>. En términos teóricos el caso de la UE y de España muestra que “el mundo actual es menos que nunca un ‘mundo sin fronteras’”. Estas se multiplican y desmultiplican en su ubicación y su función, que se distienden o se desdoblan, y llegan a ser *zonas, regiones, países frontera (...)*” (Balibar, 2005:92, énfasis original). Por ello resulta determinante rescatar a las fronteras como un estratégico lugar teórico-empírico, considerando que la globalización como paradigma en los estudios ha relativizado las barreras espaciales (Ribas Mateos, 2011). Esto cobra mayor relevancia al considerar que Europa como extensión es el punto de la orbe del que parte históricamente la concepción de las líneas fronterizas (Balibar, 2005). En la actualidad, la integración europea ha profundizado la importancia otorgada a las fronteras y ha complejizado sus funciones en aras de la construcción de su “gestión migratoria”, como se señalará más adelante.

---

<sup>107</sup> La adaptación normativa a los parámetros de la UE es una exigencia para los países que quieran adherir al bloque de integración. Quizás el ejemplo más sonado es la adaptación de los sistemas económicos de los distintos Estados al Euro como moneda común, a comienzos del siglo XXI. En el caso que nos compete, un ejemplo de estas exigencias fue la sanción de la ley de extranjería española en 1985, un año antes del ingreso formal de España a la CEE. En el proceso de ampliación de la UE hacia el Europa del Este, esto se repitió con los requisitos dirigidos a los países candidatos.

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

“(…) todo plan de acción (…) también debe plasmar el enfoque y la filosofía generales inherentes al *concepto de ‘espacio de libertad, seguridad y justicia’*. En la práctica, *estas tres nociones están estrechamente ligadas*. La libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro y con el respaldo total de un sistema de justicia en el que puedan confiar todos los ciudadanos y residentes de la Unión. *Estos tres conceptos inseparables tienen un denominador común, las personas, y el pleno desarrollo de uno de ellos requiere el pleno desarrollo de los otros dos*” (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte I, punto 5).

“De conformidad con lo que establece el artículo 2 del TUE, la Unión se fijará el objetivo de *mantener y desarrollar* un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de las personas en conjunción con la adopción de las medidas adecuadas relativas a las *fronteras exteriores*, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia. La *interdependencia* entre los distintos

aspectos de este objetivo general (...)” (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección A, punto 25, énfasis propio).

Las migraciones internacionales presentadas junto con la lucha contra la delincuencia, como si se tratasen de un asunto de seguridad, de una amenaza que es necesario cercar, gestionándolas segmentadamente de acuerdo a su valor económico, fundamentan las prácticas de control fronterizo de la UE. El efecto de tratar a las migraciones como “nuevas amenazas transnacionales” es “(...) una sustancial desterritorialización del imaginario securitario moderno. Esto produce una confusión entre los clásicos confines que distinguen el interior del exterior, contribuyendo también a la redefinición de la función del confín en tanto que instrumento de protección de las amenazas. Las nuevas prácticas de *transnational policing* implican, en sustancia, una confusión entre seguridad interna y seguridad externa, que conduce a una redefinición del confín político entre amigo/enemigo, de modo que las fronteras de la seguridad interna se proyectan, de forma creciente, hacia el exterior, mientras que la esfera de acción de la seguridad exterior tiende a penetrar en el interior de la esfera política” (Campesi, 2012:4). Esto significa que los confines de lo que puede ser vigilado ya no está determinado por las fronteras geográficas sino que se emparenta con los intereses y los recursos que puedan desplegar los distintos actores para definir qué objetos y sujetos pasarán a integrar su ámbito de soberanía de la seguridad. Así se habilita la demarcación de espacios de injerencia por medio de prácticas hegemónicas difuminadas con apelativos que hacen referencia a intereses “mutuos”, “compartidos”, “globales”, etc.

Esto queda ejemplificado en el “Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo”<sup>108</sup> presentado por Austria a mediados de 1998 durante su primera

---

<sup>108</sup> La centralidad de su propuesta resalta al señalar que fue presentado el primer día que Austria ejerció la presidencia de la UE. Esta nota de Austria fue dirigida al Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios, conocido como “Comité K4”, encargado de formular dictámenes y trabajos sobre temáticas de movilidad dirigidos al Consejo de la UE, a petición de éste o por iniciativa propia. El “Comité K4” reemplaza la arquitectura intergubernamental de decisiones que había primado en los ochentas y debe su nombre al artículo K 4 del TUE (1992) que constituyó al grupo, continuando con la

presidencia de la UE. Algunas investigaciones han relevado la importancia de la propuesta austríaca para el campo migratorio (ver Gil Araújo, 2001, 2003, 2006b; Hyndman y Mountz, 2008) que a juicio de Terrón i Cusí (2001:28), funcionaria española de la UE, “(...) fue utilizada como base para la futura orientación de la política de migración de la UE”. Estas líneas de acción planteaban la necesidad de que la UE definiera:

“(...) un nuevo enfoque de control que se lleve a cabo en distintos espacios y momentos:

- en el país de salida, con los visados;
- en el viaje, a través de los controles de las compañías de transporte y en los países de tránsito (Europa del Este), con la puesta en práctica del Convenio de Schengen;
- en la llegada, mediante los controles en las fronteras y en los aeropuertos;
- en el país de destino, a través de las regulaciones de asilo e inmigración y los controles policiales” (Gil Araújo, 2003:6).

Esta división se basa en la teoría de círculos concéntricos, una rama que intenta explicar el nivel de integración de la UE, que según Vieira Posada (2005) supone la existencia de espacios territoriales imbricados, que tienen como centro los compromisos integracionistas, tales como el acervo político comunitario y el mercado único, en los que participan todos los Estados y alrededor de ellos se ubican los países externos a la UE que son territorialmente más próximos; y más alejados se encuentran otros círculos de países restringidos a cooperaciones puntuales. Apoyado en ello, el documento de la presidencia austríaca de la UE intenta edificar la cooperación

---

lógica de reuniones a puertas cerradas y faltas de transparencia por la falta de acceso público a sus procedimientos (Boswell, 2003).

migratoria entre países de destino, tránsito, y origen de la migración (en ese orden), exhortando a cimentar el accionar en:

“(...) un *modelo de círculos concéntricos de política de migración* como base para una *estrategia exterior diferenciada*. Por motivos obvios, las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser *englobados gradualmente* en un sistema análogo, que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión. (...) Los Estados del tercer círculo (como el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el *control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal* y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la *eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración*” (Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo, 1998:10, citado en Gil Araújo 2003:6, énfasis propio).

Aunque no es explícito, en el último grupo se puede ubicar a las políticas dirigidas hacia Latinoamérica<sup>109</sup>, cohesionando las políticas de cooperación y desarrollo con el control de las corrientes migratorias. Este documento además aconseja que les

---

<sup>109</sup> América Latina no aparecía considerada probablemente porque hacia 1998 no era una región de importancia en cuanto a origen de flujos migratorios. Hacia 1997 los migrantes provenientes del Magreb sólo en la UE de los seis (Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Holanda y España) eran 2.262.200, mientras que en el año 2000 la población proveniente de América Latina y el Caribe que residía en la UE de doce países era de 1.121.261 de migrantes (Ahijado Quintillán, De Lucas, Martínez y Cortés, 2005). Luego de iniciado el milenio, el peso de la inmigración latinoamericana cambió en ciertos países, como España e Italia. En España en el periodo 2000-2004 Ecuador ocupaba el segundo lugar de procedencia de los flujos migratorios luego de Marruecos (Ministerio del Interior, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004). En el contexto de una creciente y acelerada migración latinoamericana hacia España e Italia es que se imponen los visados para ingresar al espacio Schengen a Colombia y Ecuador en 2003 y luego a Bolivia en 2007.

apliquen las normas Schengen a los países del segundo círculo (candidatos del Este europeo) como condición para su ingreso a la UE y propone que para los Estados del tercer círculo se ejerzan presiones a través de las relaciones comerciales y la cooperación económica, mientras que los países del cuarto círculo podrían perder la ayuda al desarrollo (Gil Araujo, 2011b). Esta percepción geográfica magnificada del territorio de acción tiene relación con la idea de confín y de soberanía de la seguridad que explicitamos anteriormente, y que está inserto en el modelo de gestión migratoria de la UE tal como puede apreciarse en el Gráfico N°7, que analizaremos a continuación.

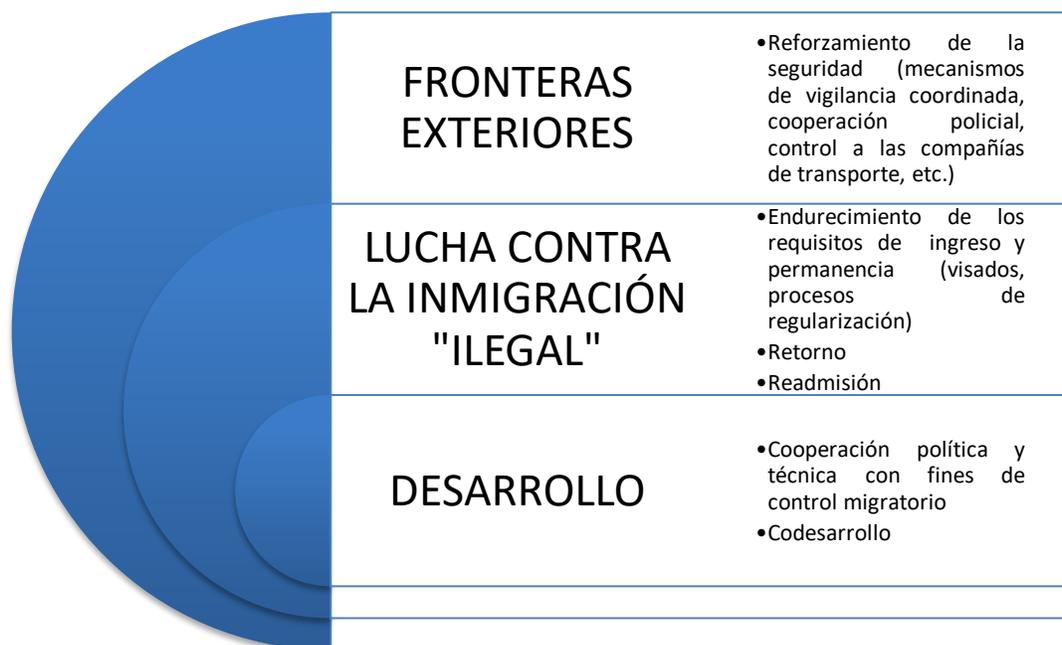
### **1.1.2 La matriz de la “gestión migratoria” de la UE**

La gestión de los flujos migratorios como propuesta de la UE se sistematizó muchos años después de su conceptualización original de 1994, en la que raudamente apuntaba a un control de tipo maleable y selectivo. Recién tomó una forma más contundente en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó efectivamente el tratamiento político de las migraciones no pertenecientes a la UE. Siguiendo la línea surcada por el documento de la presidencia austríaca, en el Consejo Europeo de Tampere (1999, punto 22, 23, 24) se estipularon los alcances de la gestión de los flujos migratorios como enfoque global que debe abordarlos en “todas sus etapas” con una “estrecha cooperación con países de origen y de tránsito”, con miras “a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen”, por lo que se pedía fortalecer “la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros” que incluye a los países candidatos a integrarse en la UE. Es decir, allí se recuperaron las propuestas que circulan desde comienzos de la década de los noventa. Se propone que los propios Estados miembros y candidatos a la aplicación lleven las prácticas de control migratorio más allá de las fronteras de la UE. No obstante, no se trata de una imposición vertical de los intereses de la UE en la agenda política de esta cadena de actores implicados, sino que también se hace partícipes a los Estados de tránsito y destino de las migraciones, quienes mientras

negocian en un tablero de cooperación desigual se retroalimentan de la agenda migratoria de la UE.

A partir de Tampere se configuró lo que podríamos llamar la “matriz de gestión migratoria”<sup>110</sup> de la UE (ver Gráfico N°6), una forma de pensar y actuar políticamente enfocada al control y la contención de los movimientos poblacionales extracomunitarios, que está diseñada para trasponerse gradualmente en las estructuras de los países miembros y trasladarse a través de instrumentos de política exterior a los llamados terceros países. Esta matriz de gestión migratoria de la UE comprende los ámbitos de fronteras exteriores, la lucha contra la llamada migración “ilegal”, y el “desarrollo”. En los acápites posteriores veremos cómo se aplica en líneas generales en el caso de España y Ecuador.

**Gráfico N°6.** Matriz de Gestión Migratoria de la UE hacia los terceros países.



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

<sup>110</sup> Se alude al término “matriz” porque actúa como un modelo programático que da forma e impacta en la confección de las políticas migratorias de los países miembros de la UE.

Retomando, en una suerte de dialéctica, los países miembros confeccionan <sup>111</sup> y negocian estas directrices, las elevan al acervo de la UE y (re)producen una (re)legitimación del temario migratorio que se inserta luego en cada agenda exterior propia y del conjunto. Cumpliendo con uno de los objetivos de la agenda de política exterior de la UE, los Estados comunitarios han procurado direccionar los dilemas de “gestión migratoria” a través de la cooperación con los países de origen y tránsito de los migrantes, que constituyen la llamada “dimensión exterior” en la cooperación de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) (Boswell, 2003:619). En este marco, la “externalización” del control migratorio (Lavenex, 2006) es una pieza fundamental. El control extraterritorial ha sido una constante en las políticas migratorias de la UE (Anderson, 2000; Lahav y Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006). Esto implica la introducción de “medidas preventivas”, como la solicitud de visados, las multas a las compañías de transporte, y/o el uso de ayuda al desarrollo hacia los países de origen y tránsito migratorio- que permitan ejercer un “control a larga distancia” (Brochmann, 1999b:12-23). Zolberg (1999) llama la atención sobre las políticas migratorias que operan de un país a otro, catalogándolas como mecanismos de “control remoto”<sup>1</sup>. En un sentido similar Bigo (2001) y Bigo y Guild (2005) refieren a políticas de “vigilancia remota” (*remote policing*) o “vigilancia a la distancia” (*policing at a distance*), y Gil Araujo (2006c, 2011a, 2011b) a la “deslocalización del control”, al tiempo que Boswell (2003) habla de “control pre-fronterizo” (*pre-frontier control*). Es decir, como avisora Balibar (2005), las fronteras residen donde se ejercen controles selectivos aunque esto no coincida con las supuestas delimitaciones geográficas-políticas-administrativas.

Estos aportes teóricos sobre aspectos centrales de la política migratoria de la UE subrayan lo problemático que resulta aplicar la categoría de cooperación para referirse a la interacción entre actores con desiguales relaciones de poder en el sistema internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por

---

<sup>111</sup> Muchas veces esto se produce y negocia previamente fuera del ámbito comunitario vinculante, como en el caso de las CIG.

medio de una noción multilateral como la “gestión migratoria” es una forma de matizar sus efectos represivos y asimétricos. El “enfoque global” de las migraciones pregonado por la UE busca potenciar su liderazgo en el escenario internacional, sobre todo en sus relaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, replicando lo que ya había sido adelantado con la idea de los círculos concéntricos:

“Los avances que introduce el Tratado de Amsterdam *potenciarán* asimismo *el papel de la Unión como actor y participante en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales*. Como consecuencia de ello y a partir del diálogo ya iniciado en materia de *cooperación* en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior *con un número cada vez mayor de terceros países, organizaciones y organismos internacionales* por ejemplo, Interpol, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Consejo de Europa, el G8 y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *cabe esperar que esta vertiente externa de la actuación de la Unión asuma una nueva dimensión más exigente*. Será necesario *aprovechar plenamente* los nuevos instrumentos que aporta el Tratado. En particular, la *comunitarización* de los asuntos relacionados con el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en material civil *permitirá a la Comunidad (...) influir a escala internacional en estos asuntos*” (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 1998, parte II, sección E, punto 22, énfasis propio).

Luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y la consecuente escalada del terrorismo como prioridad global, las migraciones fueron absorbidas por una reforzada agenda de seguridad de los Estados y de la UE, la cual encontró un nuevo elemento legitimador para sustentar el endurecimiento de sus políticas. Este hecho también reforzó el rol asumido por el bloque. Este rumbo se explicitó en el Libro Blanco de la UE de 2001 que guió la estrategia de toma

de decisiones de sus políticas de cara a levantar el perfil del bloque de integración en las relaciones internacionales haciendo uso de las redes de actores:

“La Unión debe tener en cuenta la dimensión mundial evaluando la *incidencia* de sus políticas, *definiendo directrices para utilizar el conocimiento de los expertos* y adoptando un *enfoque más activo* en el marco de las redes internacionales” (COM [2001] 428 final:31, énfasis propio).

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

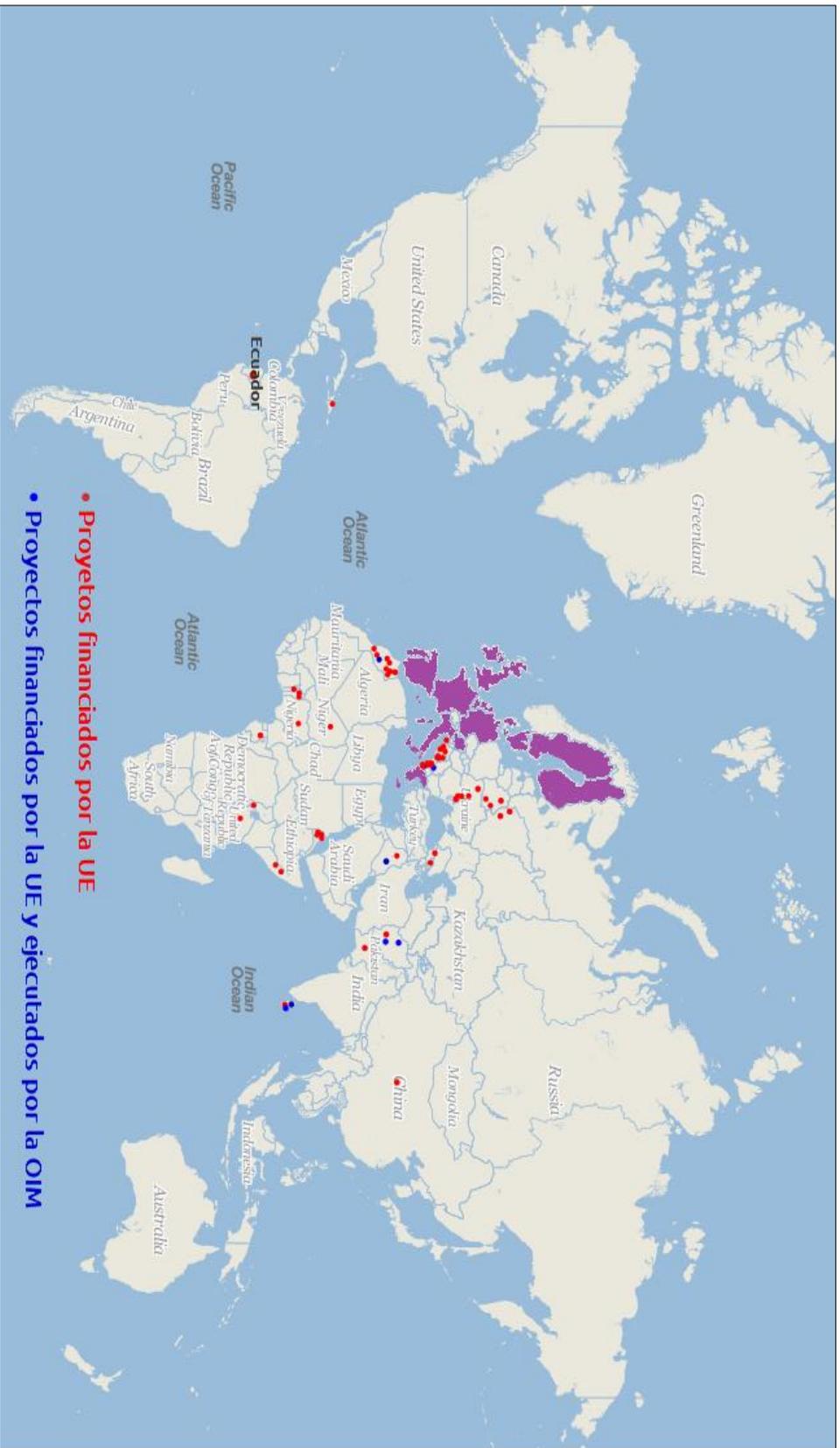
“• *Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países* en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional.

- Proponer una revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse más a menudo con *una sola voz*.
- Las Instituciones de la Unión y los Estados miembros *deben colaborar* en la definición de una *estrategia política global*” (COM [2001] 428 final:6).

En aras de hacer efectiva esta estrategia, la Comisión Europea planteó la necesidad de un método global y coordinado de gestión de las migraciones que se aplique en cada Estado y que contemple el nexo entre la política exterior y el desarrollo (COM [2001] 387 final), interconexión de ejes que ya se había proyectado oficialmente en 1992, como se subrayó anteriormente. Esta directriz como guía para la toma de decisiones, las ansias de la UE por mostrarse como un consolidado actor internacional, la idea de extender su poder por medio de círculos concéntricos, más la

estructuración de una “matriz de gestión migratoria”, configuran procesos interrelacionados que se ilustran en el siguiente mapa. La ubicación de los proyectos de gestión migratoria financiados por la UE, incluso los ejecutados por otro actor como OIM, trasladan los intereses comunitarios en la materia a los países de origen y tránsito.

**Gráfico N°7. Proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en países no comunitarios, iniciados en 2001-2003.**



- **Proyectos financiados por la UE**
- **Proyectos financiados por la UE y ejecutados por la OIM**

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

Esto refleja que “la ampliación geopolítica de la migración está estrechamente relacionada con la emergencia y el desarrollo de nuevas formas de *international migration relations* (...)” (Geddes, 2005:791). El mapa está confeccionado en base a las líneas presupuestarias B7-54, B7-300, B7-520, B7-701, B7-667, B7-6120, FED, y CFSP sobre iniciativas de gestión migratoria en los terceros países diseñadas para iniciarse entre 2001-2003. Durante la fase piloto que se extendió por tres años se privilegiaron los proyectos “innovadores” vinculados con la “cooperación con terceros países en el ámbito de las migraciones”, abarcando un presupuesto total de 934.468.288 millones de euros, de los cuales 442.351.352 fueron destinados sólo a lo mencionado como gestión migratoria en sí (COM [2002] 703 final). El mapa demuestra que el confín de la UE llega más allá de lo delimitado por el Acuerdo de Schengen, graficando cómo las fronteras son una construcción social y política que adquieren mayor o menor plasticidad de acuerdo con el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado. A ello se le añade la asociación con otros organismos internacionales, en este caso OIM, para llevar adelante las acciones de “gestión migratoria”, característica que podría eximir de responsabilidades de Derechos Humanos al obviar a los Estados como ejecutores directos<sup>112</sup>.

En el mapa se aprecia que la UE tiene presencia en gran parte del mundo y también en América Latina por medio de proyectos en República Dominicana y Ecuador. En el primer país se destinaron 1.250.000 euros para el desarrollo y la gestión de la política migratoria direccionada expresamente a la inmigración haitiana. En el caso de Ecuador, la UE destinó 1 millón de euros de la partida económica B7-701 para estrategias y acciones de protección de los Derechos Humanos tanto de los inmigrantes y de sus familias, como de víctimas de la trata. Esta incursión en Ecuador estuvo enmarcada en la línea de la UE sobre “Desarrollo y consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho en Derechos Humanos y libertades fundamentales”, lo que expone que la UE

---

<sup>112</sup> Como ejemplo concreto, en 2001 por intermedio de OIM la UE destina 130.384 euros de la partida B7-667 para incrementar el “retorno voluntario” hacia Irak. Este dinero fue destinado aunque las condiciones geopolíticas resultasen cambiantes hasta 2003 al instalarse un conflicto bélico en ese país.

concretó en este país lo que había propuesto en la CIPD/1994. Esto confirma la configuración de Ecuador como un caso testigo de la extensión de la perspectiva de gestión migratoria de la UE a nivel global.

Adicionalmente, el mapa ejemplifica lo señalado por Gil Araujo sobre la política migratoria de la UE (2004:13) en cuanto a que “las fronteras, lejos de desaparecer se desplazan, mutan, se multiplican”, y se verifica “(...) una reinstalación de los controles fronterizos y una redefinición de sus funciones. Los controles, al igual que el capital, parecen haberse desprendido de las limitaciones que imponía la naturaleza territorial de las fronteras del Estado nación”. Se aprecia que la influencia de la UE en el campo de las migraciones se ha desplazado geográficamente, sobrepasando las fronteras “exteriores” reconocidas por el bloque. La extensión del control migratorio comunitario hacia el exterior muestra una maleabilidad para transformar y reconfigurar la/s frontera/s y operar más allá de sus límites. Este atributo de la UE está basado netamente en su posición de poder dentro del sistema internacional, dado que no existe otro esquema de integración regional que dentro del ámbito migratorio tenga tanta maleabilidad para construir fronteras e incidir materialmente en los espacios, ejerciendo injerencia hacia su interior y exterior. Gráficamente el mapa destaca el foco en la aplicación de políticas de gestión migratoria en los países del Este de la comunidad europea y en los del Mediterráneo como escenario previo al interés que luego sobrevendría hacia los Estados latinoamericanos.

En resumen, las migraciones extracomunitarias con regularidad han sido consideradas históricamente como un asunto de seguridad por la UE, cosmovisión que ha sido utilizada para (re)construir lo comunitario y extracomunitario. En este sentido, el proceso de construcción del espacio de “seguridad, libertad, y justicia” dentro de la UE ha alentado prácticas cada vez más represivas sobre las poblaciones migrantes no comunitarias. Se ha dado cuenta del paso en la UE del “enfoque” global de las migraciones, trazado en 1991, a la implementación de la llamada “estrategia” global comunitaria sobre la temática en 1998. En este trascurso ha aflorado el paradigma de la “gestión migratoria” que complejiza el análisis desde la seguridad dado que implica la aplicación de mecanismos de

control no siempre explícitos. En el caso de la UE ha tomado una forma específica: la “matriz de gestión migratoria”. Esto ha supuesto una injerencia de la UE en los países de origen, tránsito, y destino migratorio. Además, la emergencia de la “matriz de gestión migratoria” del bloque de integración ha sido funcional políticamente a incluir el control migratorio en las relaciones internacionales con los terceros países, realzando la primacía de las fronteras exteriores de la UE. En los documentos y regulaciones elaboradas por la UE en materia migratoria se presenta un mundo de países con igual acceso a las condiciones de negociación y cooperación interestatal, y se invisibilizan las desiguales relaciones de poder entre los Estados y demás actores, que caracterizan al sistema internacional. Esta desigualdad subyacente replicada por la “gestión migratoria”, remarca que la UE genera intereses concordantes en las agendas políticas de los actores con los cuales negocia, como veremos en el caso de España y Ecuador.

### **1.1.3 El trasvase de la visión de la UE sobre las migraciones extracomunitarias a la política migratoria española**

En este apartado comenzaremos por evidenciar la coincidencia de la elaboración de la primera Ley de Extranjería española con el ingreso del Estado español a la UE a mediados de la década de los ochenta. Luego, rescataremos los aportes españoles al “enfoque global” sobre migraciones en el contexto de la Post Guerra Fría y al espacio comunitario de “libertad, seguridad y justicia”, para pasar luego a remarcar la inclusión de la migración en la agenda política y en la dimensión exterior española en consonancia con los postulados de la UE. Veremos, entonces, la importancia que se le atribuye a España en el resguardo de las “fronteras exteriores” de la UE.

#### **1.1.3.1 La europeización de la agenda política migratoria en España hasta 1996**

Distintos investigadores sostienen que la coincidencia de los patrones de control migratorio en el hemisferio norte viene de larga data (ver, Pellerin 1999a; Lahav y Guiraudon, 2000; Meyers, 2002, 2004), pero como puntualiza Boswell (2003:622)

“la exportación del control migratorio fue especialmente pronunciada durante el proceso de adhesión de la UE”<sup>113</sup>. El primer indicio de la comunitarización de las políticas migratorias de la UE remite a la conformación del espacio de Schengen en 1985 y al progresivo desvanecimiento de las fronteras entre los países miembros. Esto requirió el establecimiento de patrones comunes de movilidad entre los Estados.

En este orden, la sanción de la primera Ley de Extranjería de España de 1985, durante el gobierno del PSOE, fue un requisito para ingresar a la Comunidad Económica Europea (Mitchell, 1994; Gil Araujo, 2006b; Agrela, 2007; Suárez Navaz, Macià Pareja, y Moreno García, 2007). A partir de ese momento “el control de las fronteras españolas se convirtió en una cuestión de interés europeo” (Gil Araujo, 2006b:298), poniendo en la mira la capacidad de España de contener a los flujos migratorios pero pensando en el resto de Europa (De Lucas y Torres, 2002; Aja, 2006).

El escenario de Post Guerra Fría se refleja en las directrices españolas de la proposición no de ley de 1991 en las que se cimientan las bases de la política española de extranjería que perduran hasta la actualidad. Como se explicita en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (1991), se buscaba desarrollar una “política activa de inmigración” que pudiera “canalizar” los flujos migratorios a través de las políticas de visados y de integración, entre otros puntos. Hilando en las coincidencias discursivas que datan de 1991 entre la “política activa de inmigración” de España y el “enfoque global”<sup>114</sup> migratorio de la CEE, se verifica que un espacio fortalecedor de esta consonancia de postulados fueron las negociaciones llevadas a cabo dentro de las CIG <sup>115</sup>, que para esa época negociaban el TUE. Huysmans (2000) advierte sobre la importancia de prestar

---

<sup>113</sup> Desde 1985 los oficiales europeos se aliaron con sus contrapartes de Australia, Canadá, y Estados Unidos para compartir consultas informales sobre controles migratorios (Hathaway, 1994).

<sup>114</sup> Ver SEC [1991] 1855 final.

<sup>115</sup> Analizando este espacio intergubernamental, Barbé (1996) señala que la CIG de 1991, en la que se negoció el TUE, fue la primera vez que España sintió que su participación influyó en el modelo de construcción política de la UE.

atención a esta instancia al señalar que allí residía la pre-estructura sobre la que luego se montó la política migratoria de la UE propiamente dicha.

La amalgama de los discursos de la UE, de España, y de los debates procedentes de la CIG quedaron expuestos en el “Informe del grupo de reflexión” conocido como “Informe Westendorp”<sup>116</sup> de 1995. Un dato importante es que este trabajo –solicitado por el Consejo Europeo como preparativo de la CIG de 1996 y presentado por España al finalizar su primera presidencia de la UE– fue la base de recomendaciones que luego condujeron al Tratado de Ámsterdam. La necesidad de aplicar los controles externos a los ciudadanos de los terceros países (enfoque político-migratorio vigente hasta hoy) ya se evidenciaba en ese texto:

“Muchos de nosotros pensamos que, para actuar con más eficacia necesitamos situar bajo la plena competencia comunitaria los asuntos relacionados con los ciudadanos de terceros países, tales como la política de inmigración, asilo y visados, así como las reglas comunes para el control de la frontera exterior” (Informe del grupo de reflexión, 1995, primera parte).

“La ciudadanía reclama igualmente una mejor gestión de la tarea impuesta a la Unión por las crecientes presiones migratorias de que es objeto, cuya dimensión y diversidad exigen una gestión en común. La explotación de la inmigración ilegal es un problema que debe prevenirse mediante acciones a escala europea” (Informe del grupo de reflexión, 1995, punto 45).

La decisión de poner el foco en el aumento de los controles migratorios para los llamados terceros países no está presentada como una decisión política autónoma sino como un supuesto pedido ciudadano reactivo a las hipotéticas presiones migratorias. Esta consideración, lleva implícita una auto legitimación de la política de controles fronterizos.

---

<sup>116</sup> Tomó su nombre del político español Carlos Westendorp que presidió el grupo de reflexión europeo que produjo el escrito.

A mediados de la década de los años noventa las migraciones y la política migratoria se habían perfilado una “problemática” de interés comunitario. Aunque aún no eran parte del debate de la sociedad española, comenzaban a escalar como una creciente preocupación en y desde el ámbito político.

Aunque de forma incipiente, las migraciones ya estaban presentes en la agenda de trabajo del PP previa a la toma de posesión del primer período de gobierno (1996-2000). En su programa electoral de 1996 una de las propuestas fue “desarrollar un programa de integración social de los inmigrantes”, que abarcase áreas de salud, educación, empleo, y protección social (Partido Popular, 1996). Los lineamientos del futuro gobierno de Aznar para las migraciones se estipularon en un apartado específico :

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

Desarrollará, en colaboración con el resto de Administraciones Públicas, un programa de *integración social* de los inmigrantes ya establecidos, y de sus descendientes en primer grado, en materias de empleo, educación, sanidad y protección social.

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

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

Dentro de estas promesas de campaña interesa resaltar la lectura que hace el PP de la migración “ilegal” como producto de supuestas “mafias” que les facilitan el ingreso al territorio y las insertan luego en el sistema laboral, así como la

estrategia de incluir la cooperación al desarrollo como un mecanismo de parachoque para hacer frente a la inmigración<sup>117</sup>.

Además, desde la plataforma electoral del PP de 1996 se tenía previsto el aporte del partido a la posición de España en el CIG<sup>118</sup> de ese año, convocada en marzo durante el Consejo Europeo de Turín<sup>119</sup>. Se abogaba porque la CIG de 1996 fuese la base para una “mayor *comunitarización* de las políticas que *afectan* en este campo al *conjunto* de la UE, tales como: las decisiones relativas a la política de asilo, el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros, la política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros países (...)” (Partido Popular, 1996:229, énfasis propio). Durante esta CIG, justamente España –de acuerdo con Aznar– propuso la creación de un espacio de libertad, seguridad, y justicia para la UE, iniciativa que luego dio paso al Tratado de Ámsterdam (1997), la Cumbre Europea informal de Pörtlach (1998) y el Tratado de Tampere (1999), todas reuniones en las que la temática migratoria estuvo presente y fue tomando progresivamente mayor centralidad (Comparecencia de Aznar, BOCG, N°265, 1999). Así resaltaba Aznar la participación y los aportes de España en esas instancias comunitarias:

“Desde mayo de 1996 hasta la Cumbre del Tampere *hemos impulsado la creación de dicho espacio, hemos negociado sus reglas, hemos establecido sus prioridades y hemos acelerado su ritmo de puesta en práctica*. En diciembre de 1996, en el borrador del nuevo tratado presentado en el consejo de Dublín, cobró fuerza *nuestra idea*, que acabó plasmándose de forma muy señalada en el Tratado de Amsterdam. En la cumbre informal de Pörtlach, en octubre de 1998, *dimos un nuevo impulso* a este proyecto de espacio único, *completando* al poco tiempo en el Consejo Europeo de Viena con *un*

---

<sup>117</sup> estrategia que el PP plantearía en clave de control migratorio años después, durante la Cumbre Europea de Sevilla de 2002.

<sup>118</sup> Dicha CIG tenía como tarea revisar las disposiciones del Tratado de Maastricht, preparando el terreno para la futura ampliación de la UE. Esta reunión fue preparatoria de los contenidos que integraría, un año más tarde, el Tratado de Ámsterdam.

<sup>119</sup> Esto respalda la trascendencia política dada a esa reunión que se llevó a cabo en marzo cuando el primer gobierno de Aznar se inició en mayo.

*plan de acción* que describía un inventario de medidas posibles. Durante 1999 *hemos colaborado* con las presidencias del Consejo para que este Consejo Europeo fuera un gran paso adelante en el proceso a que me refiero. En el primer semestre de 1999 *enviamos nuestras propuestas* para el Consejo de Tampere, *que otros Estados recogieron e hicieron suyas* en documentos posteriores” (Comparecencia de Aznar, BOCG, N°265, 1999, énfasis propio).

En las expresiones de Aznar queda clara la importancia y el interés que su primer gestión de gobierno dio a la comunitarización de la política migratoria. Quizás el tono grandilocuente que utiliza Aznar sobredimensiona los logros de su gestión al presentarlos ante las Cortes Generales españolas, línea que se torna consecuente con la visión que primaba en la política exterior de entonces acerca de convertir a España en un actor de injerencia mundial.

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

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

“(…) es el marco europeo en el que España ha de moverse para aportar su granito de arena -sus ideas, sus propuestas- en defensa de *nuestros intereses* y de los *intereses y valores comunes* de *todos los europeos*. Porque en esta ‘aldea global’ en que se ha transformado el mundo es muy *poco* lo que nosotros, o cualquier otro país de nuestro

entorno, podemos hacer *en solitario y al margen de la Unión*” (Matutes, 1996:99, énfasis propio).

La construcción de ciertos problemas como comunes a todos los países, entre ellos la inmigración, decanta del paradigma de la “governabilidad global” que reina en la Pos Guerra Fría y habilita a un reclamo de “soluciones compartidas” o “responsabilidades compartidas”, como se menciona en el apartado anterior. Es en este marco que hacia finales de la década de los noventa comenzó a hablarse a nivel global de la migración como una red de espacios enlazados que abarca los países de origen, tránsito, y destino.

Dentro de este contexto se instalaron los discursos políticos alarmistas. En el caso de España se consideraba a “las *fuertes* presiones migratorias” como uno de los exponentes de la “*inestabilidad política* en el entorno europeo tras el fin de la Guerra Fría” (Matutes, 1996:99, énfasis propio), que según el entonces Ministro de Asuntos Exteriores representan un tema fundamentalmente de seguridad para el país:

“(…) el *abismo* que separa a Europa de los países más pobres o en vías de desarrollo en lo que se refiere a calidad de vida o niveles de renta, combinado con la tasa de natalidad, muy superior a la nuestra, constituye un *serio peligro potencial* y está provocando ya una *fuerte presión migratoria* <sup>120</sup> procedente del Este, de África y de *Latinoamérica, origen, en muchos casos, de problemas sociales y de seguridad ciudadana que podrían llegar a ser graves*” (Matutes, 1996:97, énfasis propio).

---

<sup>120</sup> Importantes aportes para entender este planteo sobre presiones migratorias se esbozan en los documentos oficiales europeos: SEC (1991); COM (1994); Informe del grupo de reflexión (1995); COM (2000), 757 final, entre otros. Sobre este punto, también se pueden considerar las percepciones magnificadas sobre el fenómeno migratorio, volcadas en los datos de Ghosh (1995: 110): en 1976, sólo el 6,4 por ciento de los países del mundo consideraba los niveles de inmigración como demasiado altos, mientras que en 1989 la proporción aumentó a 20,6 por ciento; en consecuencia, a fines de la década de los ochenta, el 39 por ciento de los Estados se posicionaban a favor de poner freno a la inmigración, y la mayor parte de ellos correspondía a países industrializados.

Las alegadas “presiones migratorias” desde Latinoamérica no eran una realidad en España en 1996<sup>121</sup>, pero la necesidad de destacar a esta subregión se vinculaba al lugar de importancia que anhelaba ocupar España como actor de enlace<sup>122</sup> entre Latinoamérica y Europa. Esto se entreveía ya desde la plataforma de gobierno del PP de 1996 en la que se planeaba posicionar a Iberoamérica junto con el Magreb como “(...) objetivos permanentes y vitales de la proyección exterior de la Unión Europea” (Partido Popular, 1996:222), mientras España se auto percibía como garante necesario de estas relaciones internacionales, objetivo que se trasluce en el ahínco puesto en motorizar el espacio de las Cumbres Iberoamericanas<sup>123</sup>, por ejemplo.

### 1.1.3.2 La continuidad de la política migratoria en España hasta 2004

“(...) Estamos de acuerdo en que las ideas y las líneas marcadas en Tampere deben ser las que guíen la acción de la Unión Europea (...)” (Conferencia de prensa de Aznar, 2000). Así Aznar expresaba su apoyo al camino trazado por esta reunión del Consejo que clamó por la transnacionalización de los controles migratorios dando rienda a la consolidación de la “matriz de gestión migratoria” de la UE.

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

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

---

<sup>121</sup> Difícilmente podrían serlo cuando el número de extranjeros en 1996 era de 538.984 (Ministerio del Interior, 1996), representando aproximadamente un 1,35% de la población total de España que era de 39.669.394 de personas, de acuerdo con datos oficiales del INE español.

<sup>122</sup> Para ampliar esta idea ver, Fazio Vengoa (2002).

<sup>123</sup> Sobre este aspecto ver los trabajos de Celestino Del Arenal, por ejemplo Del Arenal (2011).

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

Otra muestra más de que España se alinea a los postulados de las reuniones de Ámsterdam y Tampere, es lo expresado por Aznar en términos taxativos:

“Tenemos unas *obligaciones* que cumplir y tenemos unas *responsabilidades* que asumir y que ejercer, y *como todas las responsabilidades las hay menos y más gratas*, pero lo que es indudable es que *España tendrá que cumplir sus responsabilidades* en el ámbito de *fronteras exteriores* de una manera clara y determinada” (Comparecencia de Aznar, BOCG, N°265, 1999, énfasis propio).

“(…) tenemos *responsabilidades como frontera exterior* de la Unión. Lo que pase en nuestras fronteras no *afecta* solamente a nuestros países, sino que afecta, evidentemente, a *todos* los países de la Unión Europea” (Palabras de Aznar, Conferencia de prensa de Amato y Aznar, 2000, énfasis propio).

Esta perspectiva española es una extensión de la visión comunitaria de cómo “gestionar” las migraciones controlando las “fases” del proceso migratorio (países de origen, tránsito, y destino) que ayudó a edificar lazos fronterizos restrictivos entre los países comunitarios con los no comunitarios:

“El fenómeno de la *inmigración ilegal* consta de varias *fases conectadas* entre sí, y hay que abordar cada una de ellas sistemáticamente con medidas específicas. Entre estas figuran las medidas en los países de origen y de tránsito; la cooperación policial para poner en común los datos sobre las operaciones de tráfico que, por su *naturaleza*, son internacionales; las acciones en los puntos de entrada, incluidos los controles fronterizos y las políticas de visado; la

legislación contra los traficantes, la ayuda a las víctimas y su repatriación” (COM [2000] 757 final, énfasis propio).

El papel designado a España por su ubicación geográfica es asumido en el discurso de Aznar como una obligación en la que el país debía contribuir. Construir comunitariamente una idea de frontera engarzada al control y a la seguridad se torna en determinante: “(...) toda la política que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, (...) engloba desde la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el control de fronteras, un diseño de política de inmigración común (...)” (Palabras de Aznar, Conferencia de prensa de Schröder y Aznar, 2001).

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

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

Se puede notar que el discurso sobre la gestión de fronteras de la UE inmediatamente posterior al 11-S no difiere en gran parte con el utilizado en los años precedentes, sólo que el terrorismo se incorpora como nuevo elemento

legitimador dentro de unas ideas políticas de por sí restrictivas en términos de movimientos poblacionales extracomunitarios. Con miras a la presidencia de España en la UE en 2002, Aznar retoma los postulados migratorios del Consejo Europeo de Laeken para construir la agenda política española:

“Por ello durante *nuestra* presidencia, y *de conformidad con lo acordado en Laeken*, impulsaremos un estudio sobre las condiciones en las cuales podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores, tal como una policía europea de fronteras, así como la instalación de nuevos instrumentos que nos permitan lograr una mayor eficacia en la política de visados. En el ámbito del asilo y la inmigración se ha conseguido aprobar un fondo europeo para los refugiados y el reglamento sobre el banco de huellas de inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo, así como la directiva de protección temporal. Durante nuestra presidencia impulsaremos la creación de un sistema común de visados, basado en un banco común de visados, y tomaremos decisiones sobre la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes” (Comparecencia de Aznar, BOCG, N° 131, 2001).

El papel de España en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, que selló la presidencia española de la UE, siguió especialmente estos lineamientos restrictivos. En esa reunión el país impulsó el uso de las políticas de cooperación al desarrollo como herramientas de control migratorio, como puntualizaremos en el apartado posterior, lo que supuso resaltar la “cooperación” con los países de origen y tránsito en clave de articularlos en la “matriz de la gestión migratoria”, con miras al retorno y la readmisión de la llamada “migración ilegal”. La fuerza de esta cooperación asimétrica queda de manifiesto en la propuesta de revisar las relaciones exteriores de la UE y de sus miembros con los países que no colaboren. Esto implica que los “terceros países” debían implicarse en la “gestión migratoria” de la UE, no únicamente readmitiendo a sus nacionales sino también a los ciudadanos de otros países que hayan ingresado a la UE a través de sus territorios. Como el mismo presidente Aznar expresó: “Seguiremos las líneas

maestras acordadas en el Consejo de Sevilla que pretenden potenciar la coordinación de las políticas de inmigración de los Quince, implicando también a los países de origen y tránsito” (Comparecencia de Aznar, BOCG, N°179, 2002). Durante esta presidencia española de la UE se posicionó a la migración en un lugar de importancia y, bajo una lógica preventiva, se recomendó la inclusión del tema en los futuros acuerdos con otros países y regiones: “Por primera vez, como ocurre con otros temas, la inmigración ilegal formará parte de las cláusulas que la Unión Europea introducirá en los acuerdos de futuro que desarrolle con cualquier país” (Comparecencia del presidente del gobierno, Aznar, BOCG, N° 175, 2002).

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

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

La comunitarización de la política de visados adelantada y apoyada por Aznar en su comparecencia de 2001 jugó un rol específico en el caso ecuatoriano. Al término del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, en cumplimiento del Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal, la Comisión Europea giró una encuesta a los Estados miembros en busca de adaptar las listas de terceros países a los que

se les exigirían visados para ingresar al espacio Schengen. Ecuador fue incorporado a esta lista en base a “(...) consideraciones sobre la inmigración clandestina apoyadas en datos y estadísticas proporcionados por una serie de Estados miembros. Las indicaciones relativas a las denegaciones, expulsiones, detenciones y condenas penales revisten a este respecto una importancia particular” (COM [2002] 679 final:2). La comunidad de ciudadanos ecuatorianos más representativa en cifras en ese momento radicaba principalmente en territorio español <sup>124</sup> y, al mismo tiempo, Ecuador fue durante varios años el segundo país de origen de la migración en España, por lo que se deriva que este Estado fue uno de los impulsores de la medida ante la UE, efectivizada en el año 2003.

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

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

---

<sup>124</sup> Consecutivamente desde los años 2000 a 2004, Ecuador fue el segundo país de origen de flujos migratorios llegados a España, después de Marruecos (ver Ministerio del Interior 2000, 2001, 2002, 2003, 2004). Tanto Ecuador como Colombia recién en 1999 se incorporaron a las listas desagregadas de los principales colectivos de extranjeros emitidas por el gobierno español (ver Ministerio del Interior 2000).

desarrollo, de la mano del “codesarrollo”, fue releída como componente activo de la “gestión migratoria” comunitaria.

#### **1.1.4 Hacia ¿nuevas? formas de Cooperación al Desarrollo: el codesarrollo**

En los países del hemisferio Norte la coincidencia temporal de similares medidas migratorias restrictivas amparadas en discursos legitimadores de su implementación, es atestiguada por los estudios de Meyers (2002, 2004), quien revisa las producidas en el siglo XX, y de Pellerin (1999a), Lahav y Guiraudon (2000), autoras que las remarcan en las últimas décadas del mismo. Una muestra de ello es el lugar preponderante que se le otorga a la cooperación al desarrollo y la entrega de financiación a países emisores del Sur con el fin de comprometerlos en el freno a los flujos migratorios. Como veremos en este apartado, con esa impronta se cimientan las discusiones en torno al llamado “codesarrollo” en el marco de la construcción de la política migratoria comunitaria. Además daremos cuenta de los determinantes de la inclusión del “codesarrollo” como categoría en la agenda de política exterior española.

La inclusión de mecanismos de impulso al “desarrollo” para prevenir la emigración desde los países del Sur se instaló pioneramente en la agenda política de los Países Bajos a mediados de los años setenta, y de Francia y Alemania en las décadas de los ochenta y los noventa (Marín Sánchez, 2006). Esto indica que en el marco europeo las políticas de “desarrollo” vinculadas al control migratorio en origen fueron concebidas tempranamente, añadiendo como herramienta la promoción del retorno de los migrantes a sus países de origen. Varios países europeos desplegaron la utilización de la ayuda y la cooperación al desarrollo hacia los países de emigración como medida para prevenir futuras llegadas, con muy pocas posiciones en contra<sup>125</sup> de su uso. Se estimuló, por ejemplo, la

---

<sup>125</sup> Una excepción encontrada en los discursos y documentos recopilados sobre este período es de 1995. Alemania y Vietnam intentaron alcanzar un acuerdo para la “devolución” de cuarenta mil inmigrantes a cambio de “ayuda al desarrollo” por el valor de 100 millones de marcos de ese entonces, cuestión que fue condenada por el Parlamento Europeo por considerar que la cooperación al desarrollo no podía utilizarse para repatriar forzosamente a inmigrantes, alegando que de ellos quince mil vietnamitas eran antiguos trabajadores contratados de la extinta República Democrática Alemana (Resolución, 1995:168).

inversión de las empresas europeas en los países de origen<sup>126</sup>, pensando que así podía propiciarse el retorno de los trabajadores migrantes (Tapinos y Delaunay, 2001). En este antecedente se percibe una asociación de la migración con el “desarrollo” en clave de restricción de los flujos con sentido Sur-Norte.

Si se considera tanto el ámbito de la integración europea como el español, a inicios de 1990 Abel Matutes, como comisario de la Comisión Europea responsable de las relaciones con los países del Mediterráneo, América Latina y Asia, hizo público un plan para contrarrestar las emigraciones de la cuenca del Mediterráneo utilizando estrategias de cooperación e inversión comercial en los países de origen de los migrantes (Ghosh, 1992:15). Unos meses más tarde, en septiembre de 1990, los ministros encargados de las Relaciones Exteriores de España e Italia propusieron destinar un 0,25 por ciento del producto nacional bruto de los países de la Comunidad Europea para fomentar el crecimiento económico en Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez a cambio de cooperación para aminorar los flujos de migrantes (Ghosh, 1992). Estas sincronías no son casuales, sobre todo si se revisa la trayectoria de funcionarios puntuales que han fluctuado entre el ámbito doméstico español y la arena integracionista europea, como es el caso del mencionado Abel Matutes<sup>127</sup>, quien posteriormente fue ministro de Asuntos Exteriores durante la primera legislatura de Aznar.

De cara a la puesta en funcionamiento del Tratado de Maastricht, se trazaron lineamientos prospectivos para incluir a la inmigración en la agenda política de la Comunidad, favoreciendo la implantación de proyectos de desarrollo en áreas identificadas de origen de inmigración. También se aconsejaba abordar el tema de la migración en futuros acuerdos de cooperación con el fin de mantener a potenciales inmigrantes en sus lugares de origen (SEC [1991] 1855 final, SEC [1992] 915 final, COM [1994] 23 final). En la misma tónica, la hoja de ruta planteada por la declaración del Consejo de Desarrollo de 1992 sobre aspectos de

---

<sup>126</sup> Incluso en los años setentas se concebían como destinatarios de esas políticas a inmigrantes de países de Europa del sur que luego integrarían la UE, como el caso de Portugal.

<sup>127</sup> Luego de su cargo como comisario ante la Comisión Europea, desde 1994 y hasta que asumió en la cartera de relaciones exteriores del PP en 1996, presidió la Comisión de Asuntos Exteriores y Seguridad del Parlamento Europeo.

la política de cooperación hasta el año 2000 incluye el reconocimiento de que el uso eficaz de la ayuda puede reducir las presiones migratorias a largo plazo (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992). Como se aprecia, el lineamiento que vincula la cooperación, el desarrollo y la restricción de las migraciones iniciado por algunos países en los años ochentas, se extiende en la década de los noventa a escala comunitaria.

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

Estas propuestas que ligan las políticas de desarrollo al control de los flujos migratorios se reescribieron a partir de ese momento bajo el rubro de la “gestión migratoria”. El “codesarrollo” apela a esta fórmula agregando a los propios migrantes dentro de esa ecuación.

El concepto “codesarrollo” comenzó a utilizarse en los años ochenta en Francia para denominar un tipo de cooperación Norte-Sur, en la cual no se consideraba a las migraciones (Malgesini 2001, 2005). En 1995 ese Estado empezó a financiar proyectos de “reinserción” de migrantes en sus países de origen, antecedente clave para comprender la lógica del “codesarrollo” en la que se ata el retorno con las fases económicas negativas en el país de destino (Malgesini 2001, 2005). El tema cobró magnitud recién en 1997, cuando el académico argelino-francés Sami Nair reflató esta idea tornándola pertinente <sup>128</sup> para la situación con la que coyunturalmente lidiaba la administración francesa, de la que él formó parte

---

<sup>128</sup> Malgesini (2001) recuerda que la (re)emergencia del “codesarrollo” se da en medio de fuertes protestas del movimiento de inmigrantes “sin papeles” para demandarle al Estado francés la regularización de su situación. Sobre el clima de ese momento en Francia se puede consultar el trabajo de Morice (2007).

durante 1997 y 1998. Sintéticamente, la premisa de Nair (1997) se refería a generar un interés compartido entre los países y las sociedades de origen y destino para “estabilizar” los flujos migratorios e “integrar” a quienes ya eran inmigrantes. Para ello llamó a hacer de la inmigración un vector más del desarrollo. Esta fórmula retoma los postulados previos que ligaban el retorno y el control migratorio con las iniciativas de “fomentar” el desarrollo, sin embargo en ese momento es (re)editada como si se tratase de una novedad dentro del campo político. El concepto “codesarrollo” es híbrido en tanto se sitúa entre la cooperación al desarrollo y la gestión de la migración (Giménez Romero, et al, 2006), la redefinición de las relaciones Norte/Sur (Malgesini 2001, 2005; Giménez Romero, et al, 2006), y la legitimación de los controles fronterizos derivados de la UE (Cortés Maisonave, 2010). La reposición del “codesarrollo” ayudó a materializar nociones preexistentes en el campo de la cooperación al desarrollo de la década de los ochenta e inicios de los años noventa, insertándolo dentro de la “gestión migratoria”.

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

“(...) tenemos que afrontar *problemas* digamos (...) *hacia afuera* y *hacia adentro*. *Hacia afuera* problemas en los países que son origen de emigración, y esa es la estrategia de codesarrollo. (...) Se podrá discutir cuánto tiempo más o menos se tarda, cuántos recursos se pueden dedicar o no; se podrán discutir los acuerdos con terceros países que son origen de emigración y hasta qué punto; *pero los Quince* estamos de acuerdo en que hay que introducir cláusulas de *readmisión* en aquellos acuerdos que existen de la Unión Europea con

terceros países. No podemos condicionar (...) cualquier política a tener (...) efectos en la *estrategia de codesarrollo* que en todo caso tiene que ser paralela y que inevitablemente, por *no depender solamente de la voluntad europea sino de la voluntad de la ejecución (...) de distintos Estados*, tiene que ser y será forzosamente lenta” (Comparecencia Aznar, 1999: 14101).

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

Un mes antes de la aprobación en España de la ley orgánica 8/2000 sobre migraciones que incluyó al “codesarrollo”, en la UE se perfilaron distintas iniciativas así como posibles trabas para ponerlo en práctica:

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

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

Las regiones geográficas de acción específica están en línea con el mapa de la “gestión migratoria de la UE” presentado en el apartado anterior. Las remesas emergen como factor de riesgo para la colaboración de los países de origen en el principal objetivo del “codesarrollo”: el retorno. Por ello será importante vehicular las mismas, presentándolas en términos de “ganancia” para los países y las comunidades de origen. Es decir, arraigar la idea de que los recursos

privados de los migrantes pueden tornarse “productivos”. Los hilos de interés político que sostienen los postulados de la UE en cuanto al “codesarrollo” quedan expuestos en ese mismo documento:

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

El uso como comodín del concepto de “movilidad” para tratar temas distintos como el llamado “problema” de la migración y el asilo es funcional al discurso de la provisionalidad de los inmigrantes, atando sus estancias a los vaivenes laborales en los países de inmigración, y a los ciclos económicos en los países de emigración, apelando al compromiso afectivo de los migrantes con los lugares de origen. Queda expuesto que el “codesarrollo” como discurso político apunta al “retorno”, invocando a los migrantes a “seguir adelante”, pero siempre que sea en otra dirección que la del país de destino. En este contexto, la “cooperación” política asimétrica entre actores con distintas capacidades de poder y

representación es funcional al lograr trasvasar esta lógica y articular a todos los participantes. En la negociación “flexible” de “codesarrollo” entre España y Ecuador se pone en práctica lo que el texto de la UE expresaba dado que, como se analizará más adelante, el país de origen y los migrantes organizados demandaban la regularización administrativa para sostener la posibilidad de “movilidad” expresada.

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

En la ley orgánica 8/2000 sobre migraciones se resalta que la visión plasmada comparte “(...) no solo (...) una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente” (LO 8/2000, exposición de motivos). Esto es posible dado que el control de los flujos migratorios, la “integración”, y el “codesarrollo” hacen parte de la matriz de “gestión migratoria” de la UE, de la que España se embebe y a la que adscribe abiertamente. Como ya se dijo, dentro de esa matriz las medidas de control migratorio se diversifican y se extienden geográficamente mucho más allá de los límites fronterizos propios de la UE, con ámbitos de injerencia amplios.

En el programa GRECO, España define al “codesarrollo” como “(...) el desarrollo compartido por los sujetos participantes (...)” (Programa GRECO, 2001:15330). Se involucra en la cadena a todos los actores implicándolos en un andamiaje de control, incluso financiero, del proceso migratorio, que incluye a los propios migrantes –sobre quienes pesa la responsabilidad de aportar en beneficio de sus países de origen y destino–, a sus familias y comunidades. Entre las medidas contempladas por el programa para el “codesarrollo” están la “formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen”; la “ayuda a su reinserción en los países de origen”; la “orientación de su ahorro

hacia inversiones productivas en los países de origen”; la “promoción del fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen”; y la “asistencia técnica a los países de los que proceden los inmigrantes” (Programa GRECO, 2001:15331). Esto implicaba una inclusión activa de la temática dentro de la agenda política exterior con los países de origen, como sucedió en el caso ecuatoriano que analizaremos más adelante. En este Programa impera la visión de las personas como “capital humano”, pensándolas como una mercancía que pudiese capitalizarse, asumiendo entonces a la migración como un proceso económico, dentro del cual la experiencia es exitosa en la medida en que se constaten réditos que representen las contribuciones esperadas al “desarrollo” (Clavijo, 2011). Los migrantes son concebidos en relación a lo que Ortiz Gómez (2014) considera el perfil de ciudadano que requiere el modelo neoliberal, cuyas prácticas deben ser coherentes y contribuir a la reproducción del mismo marco político. Estas ideas de “codesarrollo” se engarzan en parte con el concepto crítico de Ortiz Gómez (2014:188) “cultura de autogestión para el desarrollo”, que engloba un cúmulo de ideas afines al pensamiento neoliberal promovidas mediante programas de política pública, en la que distintos grupos sociales deben hacerse cargo de generar sus propias fuentes de ingresos y de dar soluciones a problemas diversos, dando a entender que el Estado no es el único responsable de crear condiciones de desarrollo. En los modelos de “codesarrollo” hay niveles de gobierno involucrados en “promover” el desarrollo estatal instrumentalizando a los individuos, su fuerza de trabajo, y su capacidad y voluntad de ahorro. Desde una perspectiva crítica el codesarrollo puede ser entendido como expresión de la racionalidad liberal, que considera a las y los migrantes como responsables de sí, de sus comunidades, y del “aporte” de sus proyectos de movilidad a los Estados, produciéndose una “flexibilización transnacional” de su campo social y laboral, en la que con su mismo rol de migrante deben (re)presentarse como proveedoras/es beneficiosas/os, “autogestionándose” con miras a su propio “retorno”. En resumen, se trata de una política cosificadora de los sujetos migrantes (Clavijo, 2011).

El desarrollo ligado a una particular perspectiva de “gestión” de las migraciones abre la puerta a iniciativas restrictivas, como por ejemplo fueron las

recomendaciones españolas para el Consejo Europeo de Sevilla de 2002. Aunque la propuesta de España e Inglaterra acerca de recortar la ayuda al desarrollo a los países de origen que no colaboren en el control migratorio no prosperó en Sevilla por oposición de Francia, Suecia y Finlandia (Gil Araujo, 2006c), estas discrepancias al interior de la toma de decisiones de la UE ratifican que no se trata de una disidencia respecto a las medidas de fondo que componen la “matriz de gestión migratoria” de la UE, sino de divergencias acerca de la intensidad de su aplicación. En esa reunión se pactó que la cooperación y ayuda al desarrollo servirían para aminorar los movimientos migratorios y se instó a que:

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

“(...) hay que llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que *no colaboren* en la lucha contra la inmigración *ilegal*. Esta evaluación *se tendrá en cuenta* en las *relaciones* de la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes. Una colaboración insuficiente por parte de un país *podría dificultar la intensificación de las relaciones* de dicho país con la Unión” (Consejo Europeo de Sevilla, 2002, punto 35, énfasis propio).

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

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

Es explícita la alineación de España con la UE y la injerencia que ésta ejerce sobre los Estados miembros. La “europeización” de la política migratoria española es presentada por la Ministra de Asuntos Exteriores como un logro político que subraya un sentido de pertenencia al espacio europeo. En este sentido, el “codesarrollo” como componente de la política migratoria europea fue incluido en las propuestas que luego España dirigiría a Ecuador. En suma, la cooperación al desarrollo y el codesarrollo son parte de la matriz de la gestión migratoria operando como instrumentos de control y selección de inmigrantes. En el próximo capítulo veremos de qué manera en el caso hispano-ecuadoriano el “desarrollo”, la “cooperación”, y el “trabajo migrante” quedan subsumidos en ésta lógica y detallaremos los matices que pueden observarse en la ejecución española de la “matriz de gestión migratoria”.

## **1.2 Ejes del tratamiento de las migraciones internacionales en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana.**

En este apartado se repasan los cambios que supuso la emergencia de la emigración ecuatoriana reciente en las relaciones diplomáticas bilaterales. Se remarcan los pasos dados en relación a la gestión de los flujos migratorios ecuatorianos hacia España, en particular lo referido a ciertos intereses compartidos como la “regularidad” migratoria y el AROFM, así como a las restricciones a la migración ecuatoriana de la mano de la modificación de los convenios de doble nacionalidad y de supresión de visados, finalizando con la inclusión del codesarrollo dentro de la agenda mutua.

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

A lo largo del siglo XX, Ecuador prestó su apoyo al país ibérico en sus candidaturas para integrar organismos internacionales en la época del franquismo y votó en contra de su expulsión de la ONU en 1946 (Calvo-Sotelo, 2001). En 1979, después de la muerte del dictador Francisco Franco, se registró la primer visita a Ecuador de un presidente del gobierno español, Adolfo Suárez, a la que siguió la de Leopoldo Calvo-Sotelo en 1982, Felipe González en 1986 y José María Aznar, en 1999. También se consideran importantes en las relaciones bilaterales las visitas de Estado del Rey Juan Carlos I en 1980, la Reina Sofía de España en 1991 y 1999, así como del Príncipe Felipe en 1996 y 1998.

Históricamente, el Estado ecuatoriano le confirió un lugar de importancia a España, por ejemplo situándolo como país mediador<sup>129</sup> en el conflicto territorial con Perú (Calvo-Sotelo, 2001; Carrión Mena, 2001). Este rol refleja un grado importante de confianza si se recuerda, como ya se marcó en capítulos anteriores,

---

<sup>129</sup> La intervención española se barajó en 1887, 1904, y 1998 (Carrión Mena, 2001).

que esta problemática internacional impregnó la mayor parte de la agenda de política exterior ecuatoriana desde su nacimiento como Estado hasta su resolución en 1998.

Como ya referimos en páginas precedentes, hacia fines de la década del noventa la migración se tornó un tema prioritario en la agenda política exterior de Ecuador (Ponce Leiva, 2005) y se convirtió en principio articulador de la relaciones exteriores de España hacia ese país sudamericano (García-Calvo, 2006).

Considerando que la red consular española es limitada, un dato de interés es la modificación del rango de las representaciones en Ecuador. De acuerdo con Sanz Díaz (2003:179), en el año 2001 España tenía 157 oficinas consulares en el exterior, de las cuales 75 eran consulados de carrera que se repartían en 31 países “con los que España mantiene lazos económicos o culturales más estrechos y donde vive un mayor número de españoles”, dejando la atención en el resto del mundo a cargo de agencias consulares con cónsules honorarios. El volumen de trabajo en Ecuador se fue incrementado “de manera espectacular” debido a la emigración de nacionales de ese país con destino a España, lo que llevó –en parte– a que la Sección Consular de la Misión Diplomática Permanente de España en Quito fuera ascendida oficialmente al rango de Consulado desde 2003 (BOE N° 243, 2002: 35.771). En octubre de 2004, aludiendo al cuantioso trabajo derivado de las consultas por reagrupaciones familiares, visados de trabajo y estudio, y de los acuerdos laborales vigentes, el Consulado de España en Quito alcanzó el rango de Consulado General. Al mismo tiempo, también se fortalecieron institucionalmente las relaciones entre Ecuador y la UE con la apertura en 2003 de la Delegación de la Comisión Europea<sup>130</sup> en Quito, hecho que fue posible gracias a las gestiones efectuadas por España durante su presidencia de la UE en 2002 (Embajada de España en Ecuador/INECI, 2003).

Por su parte, históricamente la presencia consular ecuatoriana en España ha sido limitada y poco dinámica, antes de que el tema migratorio ocupase un lugar central. A modo de ejemplo, Hipólito de Mozoncillo fue cónsul en Madrid

---

<sup>130</sup> Desde diciembre de 2009 toma el nombre de Delegación de la Unión Europea para Ecuador.

durante 45 años (desde 1920 a 1965), Jesús Leal permaneció como cónsul por 47 años (de 1948 a 1995) en el consulado de Ecuador en Bilbao, y Leónidas Yerovi fue cónsul ecuatoriano en Barcelona por 29 años (desde 1906 a 1935) (Nuñez Endara, 2001). En 1999 el gobierno de Ecuador revisó la situación de sus consulados en España e Italia <sup>131</sup> y el Ministerio de Relaciones Exteriores recomendó abrir nuevas representaciones en ciudades de esos países, así como elevar la categoría de los consulados ad-honorem a consulados rentados (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000), debido a la cantidad de migrantes que demandaban atención. En 2003 se crearon Consulados ecuatorianos en las ciudades españolas de Valencia y Murcia, puntapié de una serie de representaciones que se abrirán con el transcurrir de la década.

Otro dato que da cuenta la magnitud del impacto de la migración ecuatoriana es la cantidad de pedidos de tramitación de pasaportes ordinarios y legalizaciones de documentos tanto en España como en Ecuador. En el caso de los pasaportes, hubo incrementos de solicitudes <sup>132</sup> en momentos clave del proceso migratorio: se imprimieron más de 100 mil pasaportes tanto en 1999 como en 2000 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999; Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000) con un pico de más de 400 mil en 2001 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001), volviendo a superar los 100 mil en 2002 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2002), cifra que apenas disminuyó al año siguiente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2003) y que en 2004 se duplicó (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2004). El aumento en el número de pasaportes ecuatorianos también supuso un incremento de las tramitaciones ante el consulado español en Ecuador. La Cancillería ecuatoriana asentó esta situación de forma oficial y contundente:

---

<sup>131</sup> Principales destinos migratorios de los ecuatorianos en Europa para ese tiempo.

<sup>132</sup> Estas cifras oficiales son parcializadas e indicativas, porque en algunos años faltan algunos meses o se superponen en un mes con las de años siguientes, pero sirven para dimensionar la cantidad de ecuatorianos que necesitaban un documento internacional de viaje.

“precísase anotar que la función de otorgamiento de pasaportes ordinarios se (...) realizó *intempestivamente* y por ello el Ministerio de Relaciones Exteriores *no disponía de un espacio físico, equipo y sistema informático, así como de personal para la atención al público*, tanto en la recepción de documentación como en el procesamiento de la misma y en la entrega de los documentos de viaje. De allí [que] la *ardua labor* se la tuvo que *improvisar*, con las correspondientes *incomodidades* para los usuarios del servicio, como para la propia Cancillería” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, tomo 1, 98-99).

Ante esta situación, Ecuador solicitó la asesoría de OIM para actualizar la infraestructura relacionada al expendio de pasaportes (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, tomo 1). Este extracto marca los diversos cambios con los que tuvo que lidiar Ecuador al mismo tiempo que intentaba definir y construir una política hacia la emigración, temática que luego llegó a ser parte de la reconfiguración misma del Estado andino. En las siguientes páginas, se analizarán distintos elementos que componen la matriz de la “gestión migratoria” de la UE y de España aplicada a Ecuador, como son los convenios de doble nacionalidad; el Acuerdo de regulación y ordenación de los flujos migratorios (AROFM); la imposición de visados Schengen para Ecuador; así como las políticas de Cooperación al Desarrollo, que de la mano del Codesarrollo, apuntan al control migratorio.

### **1.2.1 Gestión de las migraciones ecuatorianas en España**

La “irregularidad” migratoria ha merecido un lugar de relevancia en la relación entre España y Ecuador. En el servicio exterior ecuatoriano este fue un tema de atención en las relaciones con países vecinos como Venezuela y Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1997-1998, tomo 1: 79). En la relación específica con España, el Estado ecuatoriano expresó su preocupación cuando la “irregularidad” se visibilizó en 1998 con la captura en la localidad de Murcia de un grupo de “inmigrantes ilegales”

provenientes de Ecuador, muchos de ellos menores de edad, que mediante gestiones pudieron ser reubicados en la misma zona (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1998-1999, tomo 1, 46). En el Informe a la Nación, 1998-1999 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador destacaba que el estatus migratorio “irregular” era el motivo de cada vez más detenciones y deportaciones de ecuatorianos. Ese mismo año el país andino estudió establecer acuerdos bilaterales sobre seguridad social con España y el cónsul honorario de Ecuador en Murcia posibilitó la adjudicación de viviendas para trabajadores agrícolas ecuatorianos asentados allí (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000).

Progresivamente las migraciones comenzaron a ser consideradas un tema de mayor interés en el campo de la política exterior ecuatoriana y a incorporarse plenamente en la agenda de asuntos internacionales. Al menos esto se deduce del accionar del gobierno ecuatoriano en 1999 cuando, en el marco de las negociaciones en España por el texto de la nueva ley de extranjería, entabló contacto con los principales partidos políticos españoles en el parlamento para propiciar la regularización de sus emigrantes e intentar impulsar una disposición en favor de los países latinoamericanos con los que España tenía convenio de doble nacionalidad y supresión de visados, como Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). En 2000 el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano incluyó en su agenda de visita a España repasar con sus contrapartes la ley de extranjería española y la situación de los inmigrantes ecuatorianos, además de iniciar conversaciones acerca de un convenio bilateral sobre flujos migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000). Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador elaboró instructivos para los ecuatorianos que salían del país y para los cónsules ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2000). Es decir, así como en el capítulo anterior quedó demostrado que la llamada “lucha contra migración ilegal” ocupaba un lugar destacado de la política migratoria española, para Ecuador la regularización administrativa de los ecuatorianos en España y la defensa de sus derechos ocupó

un lugar primordial en su política exterior. Ambos intereses se aglutinaron con la firma del AROFM, como se verá más adelante.

### **1.2.1.1 Doble Nacionalidad**

Ecuador y España firmaron un Convenio de doble nacionalidad<sup>133</sup> en 1964<sup>134</sup> que, además, garantizaba el acceso irrestricto al mercado de trabajo, regido por la reciprocidad, para aquellos nacionales del otro estado que no pudieran o no quisieran adquirir la nueva nacionalidad. Este instrumento sufrió cambios a lo largo de las décadas siguientes: se reconsideró en 1995 y luego se amplió en 1999. El motivo que movilizó a Ecuador para su modificación fue “(...) adoptar las medidas conducentes para la mejor y uniforme interpretación y aplicación (...)” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Protocolo modificadorio del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España, Informe a la Nación, tomo 3, 1995-1996, 224). El protocolo modificadorio de 1995 se ocupó de esclarecer puntualmente un artículo, el número 8 del Convenio de doble nacionalidad, quedando redactado de la siguiente manera: “los españoles en Ecuador y los ecuatorianos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorgan las legislaciones ecuatoriana y española, respectivamente” aunque “(...) una vez concedidos los permisos de residencia o de trabajo necesarios” recién cada Estado otorgaría facilidades de acuerdo con criterios de reciprocidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Protocolo modificadorio del Convenio de doble nacionalidad entre la República del Ecuador y el Reino de España, Informe a la Nación, 1995-1996, tomo 3, 224). El contenido refleja una preocupación de índole

---

<sup>133</sup> En ese momento histórico, estos acuerdos estuvieron pensados para conceder a los descendientes de españoles en América Latina la nacionalidad de sus padres.

<sup>134</sup> La doble nacionalidad luego fue respaldada en la Constitución de España (1978) a través de su Artículo 11, apartado 3, que dice que: “El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aún cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen”.

migratoria, que ya existía originalmente en el Convenio de 1964, pero añadiéndole la condición de “regularidad” para gozar de los derechos.

Luego de 1995, España presentó un “proyecto de protocolo adicional” para dicho convenio, al que Ecuador respondió con sus contrapropuestas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 1996-1997, tomo 1; Ministerio de Relaciones Exteriores, Informe a la Nación, 1997-1998, tomo 1). Finalmente en 1999, durante la visita del Presidente del Gobierno español José María Aznar a Ecuador, se firmó el Protocolo adicional que modificó el Acuerdo de doble nacionalidad (1964) estableciendo la posibilidad de que nacionales de ambos países se desvinculen voluntariamente del Acuerdo y estableciendo la condición de “regularidad” para ingresar al mercado de trabajo. El convenio entró en vigencia a mediados del año 2000, lo que implicó un cambio de situación dado que hasta ese momento los permisos de trabajo de los inmigrantes ecuatorianos no estaban sujetos a la situación nacional de empleo por lo que tenían el derecho de acceder a cualquier tipo de trabajo (Gómez Ciriano, 2007, Gil Araujo, 2010). Estas reformas bilaterales se enmarcan en una larga lista de modificaciones que promovió España en los convenios con varios países latinoamericanos como Colombia en 1998, Honduras en 1999, Paraguay en 1999, Bolivia en 2000, Perú en 2000, Argentina en 2001, y República Dominicana en 2002, entre otros.

Los convenios de doble nacionalidad permiten que los migrantes nacionalizados españoles puedan conservar su nacionalidad original. Específicamente, las personas procedentes de América Latina<sup>135</sup> pueden postular a la nacionalidad con sólo dos años de residencia regular en España gracias al Código Civil español de 1982<sup>136</sup>, lo que podría considerarse una ventaja si se tiene en cuenta que otros orígenes nacionales deben contar con diez años de permanencia. Comparativamente, el 18% de los inmigrantes latinoamericanos tienen nacionalidad española, mientras que para quienes nacieron en países de Asia o África la cifra es de un 14% (Gil Araujo, 2010a).

---

<sup>135</sup> También se establece para originarios de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes.

<sup>136</sup> Ver Ley 51/1982.

Para muchos migrantes en España salir de la condición administrativa irregular representaba la posibilidad de cumplir con el lapso de dos años de residencia regular y abrir el paso a la nacionalidad y por consiguiente facilitar el proceso de reagrupación familiar <sup>137</sup>. En el caso de los ecuatorianos el acceso a la nacionalidad fue una estrategia para conseguir una estabilidad administrativa, prevenirse ante posibles expulsiones, y disfrutar de los derechos plenos que se reservan a los nacionales (Gómez Ciriano, 2007).

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

El caso de los hijos de ecuatorianas/os nacidos en España es un punto que entrecruza el derecho a la nacionalidad española con la aplicación del convenio de doble nacionalidad. Ecuador criticó que las autoridades españolas no hicieron una interpretación favorable del artículo 7 del convenio bilateral, por el que la persona puede optar por la nacionalidad del lugar de su nacimiento, en el caso de los expedientes de hijos de padres ecuatorianos (Embajada del Ecuador en España, 2013:2). Esto se configuró como tema de discusión incluso luego de terminado el gobierno aznarista.

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

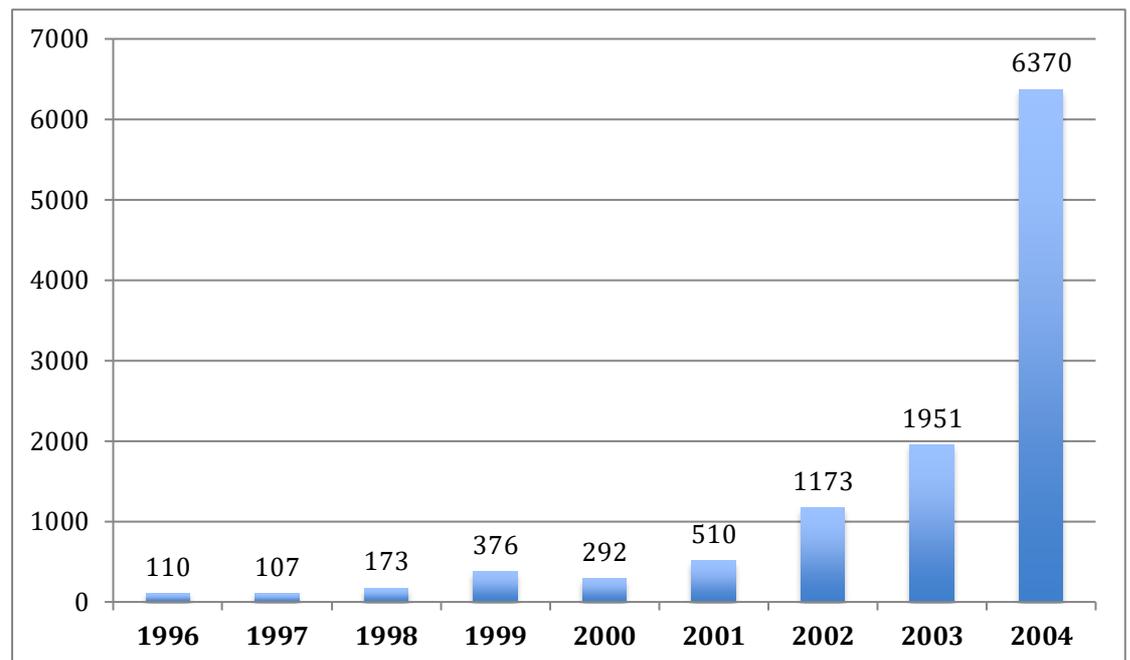
---

<sup>137</sup> Respecto de la inmigración latinoamericana en España, Pedone, Agrela Romero, y Gil Araujo (2012) aseguran que “en general, el acceso a la nacionalidad española favorece la migración circular, facilita la vida en familia y permite asumir responsabilidades y aprovechar las ‘ventajas’ del contexto de emigración y de inmigración”.

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

Lo que se pretende resaltar es que la opción a la nacionalidad española, con sus reformas y vaivenes, para las personas de origen ecuatoriano ha representado luego de la regularización la opción más segura para conseguir una categoría jurídica estable para permanecer en el territorio español entre 1996 y 2004, como muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico N°8.** Concesión de nacionalidad española a ecuatorianas/os (1996-2004).



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

Lo que ejemplifica el caso de la nacionalidad española es que no se es español de “origen”, sin trámites mediante, en caso de tener padres extranjeros; que además si aspira a nacionalizarse siendo cónyuge extranjero no existe la libertad de separarse ni siquiera de hecho; que la regularidad administrativa opera como una

limitante crucial para cumplir con los dos años de residencia estipulada para optar a la nacionalidad española, y que además se debe dar comprobación al Estado español sobre la “integración” a la sociedad. Se ha complejizado y diversificado la posibilidad de pasar de ser inmigrante a ser español/a.

### **1.2.1.2 Acuerdo de regularización y ordenación de trabajadores migratorios (2001)<sup>138</sup>**

Como se dijo, la regularización es uno de los ejes que organizan las vinculaciones políticas entre España y Ecuador. Por las leyes de extranjería españolas desde 1985 ser considerado/a regular está atado a un contrato de trabajo y un permiso de residencia. El AROFM, como se analizará a continuación, es una muestra de la complejidad que supone lograr esta relación entre la posibilidad de trabajo, de residencia, y la regularidad al mismo tiempo.

Como se viene apuntando, debido al incremento de la emigración hacia España, para Ecuador “el problema migratorio” era uno de los puntos nodales de la agenda de su embajada en Madrid (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001: 46). Entre agosto y octubre de 2000 se iniciaron las negociaciones del acuerdo bilateral en las que España presentó la primera propuesta del texto (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). El acuerdo fue negociado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y por el Ministerio de Asuntos Exteriores, de Trabajo y Asuntos Sociales, y del Interior de España, lo que da cuenta de las diversas esferas en la que se ubicaba la cuestión migratoria en cada país. Además de un asunto de política exterior para ambos, para España se encuadraba también como un tema laboral y de seguridad.

La negociación se aceleró en enero de 2001, cuando un accidente de tránsito al sur de España cobró la vida de varios trabajadores ecuatorianos “irregulares” en

---

<sup>138</sup> Avances de este acápite fueron presentados durante una estancia como investigadora visitante la FLACSO-Sede Ecuador, Quito, durante el mes de marzo de 2015. Se agradecen los valiosos comentarios recibidos en ese momento de parte de Gioconda Herrera y del grupo de investigación “Migraciones Internacionales y Globalización” de esa institución.

Lorca, Murcia. Este episodio reactivó marchas y encierros en demanda por la regularización de la situación administrativa de los migrantes en varios puntos del país, lo que colocó la cuestión migratoria en el centro de la agenda social española. En la negociación, el gobierno ecuatoriano logró la revisión de oficio de España de las solicitudes de migrantes ecuatorianos /as rechazadas en el proceso de regularización migratoria de 2000, que había beneficiado a 17 mil ecuatorianos pero que no contemplaba a los 60 mil en condición irregular, estimados de la cifra del empadronamiento municipal (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001).

En abril de 2001 el gobierno español propuso incorporar en el texto del acuerdo un programa de “retorno voluntario”, lo que provocó en un primer momento la oposición de la Embajada ecuatoriana en Madrid, que abogó porque los trabajadores se regularizasen en suelo español sin necesidad de viajar a Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Con ello España intentaba forzar una contratación en origen para evitar visibilizar que en muchos casos se trataba de una regularización de personas de Ecuador que ya vivían y trabajaban en España.

Por instrucción de la Cancillería ecuatoriana, el 29 de mayo se firmó el acuerdo con las enmiendas españolas incluidas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). El Estado español se encargó de costear el viaje ida y vuelta de alrededor de 3.000 ecuatorianos que tuvieron que realizar los trámites en origen (Geronimi, Cachón, y Texidó, 2004) en vuelos contratados a la empresa Iberia. Esta iniciativa de retorno que por su contenido, forma, y procedimiento, puede valorarse como “excepcional”, estaba dirigida a los ecuatorianos que se encontrasen “irregularmente” en territorio español antes de la entrada en vigencia de la Ley de extranjería española 8/2000 y tuvieran una oferta laboral concreta (Gómez Ciriano, 2007:79). La puesta en práctica del este operativo de “retorno” hacia Ecuador para luego re-migrar a España se vivió en un clima de desconfianza por parte de las/os ecuatorianas/os que al aterrizar en el país sudamericano no tenían indicaciones claras sobre la tramitación que debían seguir teniendo presente que volver era una de las dos posibilidades. El

procedimiento y la financiación de esta modalidad le provocó cuestionamientos internos al Partido Popular. El presidente de gobierno José María Aznar respondió con estas preguntas al ser consultado por el tema:

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

Una opinión alineada con la de Aznar fue ofrecida por el entonces Consejero de la Embajada de España en Ecuador, quien también cargó en los hombros de los ecuatorianos su propia condición migratoria:

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

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

“Los trabajadores de *temporada*, previamente a su contratación, *firmarán un compromiso de regreso* a Ecuador una vez finalizado su *permiso*, y *se obligarán* a presentarse en *su país*, ante la misma Oficina Consular española que les expidió el último visado para el *permiso temporal*, en el plazo máximo de un mes después de su regreso (...). El incumplimiento de este compromiso les *inhabilitará* para toda contratación *futura* en España, y será tenido en cuenta en la resolución de *eventuales* solicitudes de *permisos de trabajo y residencia* que presenten ante las autoridades españolas (...)” (AROFM, 2001, Art. 12, énfasis propio).

“Las Partes *Contratantes* se comprometen a la adopción coordinada de medidas para *poner a punto* programas de ayuda al *retorno voluntario* de trabajadores *migrantes ecuatorianos a su país de origen*. Con este fin se articularán medidas que impulsen la vertiente de *reinserción* del trabajador migrante *en Ecuador* con el *valor añadido* que supone la experiencia de la *emigración como factor de desarrollo* económico, social y tecnológico (...)” (AROFM, 2001, Art. 13, énfasis propio).

Pese a que es un acuerdo bilateral es claro que el AROFM está pensado en clave Norte-Sur y dirigido para los ecuatorianos en España<sup>139</sup>. Otro de los datos que apoya este argumento es la incorporación de la categoría comunitaria de “readmisión” dentro del acuerdo bilateral. En el léxico de la UE, la “readmisión” es un eufemismo que denomina un tipo de mecanismo de expulsión, establecido por un compromiso escrito con otro actor a modo de contrato comercial de devolución de extranjeros. Eso explica que en el texto del AROFM se hable de tránsitos aeroportuarios y acompañamientos escoltados a migrantes:

“Cada Parte *Contratante readmitirá* en su territorio, *a solicitud* de la otra Parte *Contratante*, al *nacional de un país tercero o apátrida* que

---

<sup>139</sup> Un hecho clarificador es que tras la crisis financiera y económica global de 2008 el AROFM se suspende.

*no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones vigentes de entrada o de permanencia en la Parte Contratante* requirente, siempre que se pruebe o se presuma que dicho nacional ha *entrado* en el territorio de esta Parte después de haber *permanecido o residido o transitado* por el territorio de la Parte Contratante requerida” (AROFM, 2001, Art. 15, punto 1, énfasis propio).

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

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

La inclusión de la “readmisión” en un acuerdo migratorio con Ecuador esta en sintonía con las recomendaciones de la presidencia austríaca de la UE de 1998 de incorporar la “readmisión”, la política de visados, y el control fronterizo en las relaciones internacionales con los llamados “terceros países”<sup>140</sup> como parte de la estrategia de “círculos concéntricos”. Esto es propio de la “matriz de gestión migratoria” de la UE que se ilustró en el mapa del anterior acápite, en el que Ecuador era uno de los puntos de acción. La “readmisión”<sup>141</sup> ejemplifica cómo España<sup>142</sup> llevó adelante prácticas de control promovidas por la UE incluso antes

---

<sup>140</sup> Definidos como “terceros Estados” desde el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), de 1990.

<sup>141</sup> En la lógica de la UE los acuerdos de readmisión fueron activados como medida preventiva para poner coto a los flujos migratorios de los países del Este europeo a medida que iban uniéndose al bloque, así como de otros territorios considerados problemáticos.

<sup>142</sup> España firmó acuerdos de readmisión de inmigrantes “irregulares” con Francia (1988), Marruecos (1992), y Portugal (1993), Rumanía (1996), Bulgaria (1996), Lituania (1998), Eslovaquia (1999), Letonia (1999), Estonia (1999), Italia (1999), Nigeria (2001), Polonia (2002), Argelia (2002), Suiza (2002), nuevamente con Francia (2002), Guinea Bissau (2003), y Mauritania (2003).

de que esa figura se añadiese en la Ley Orgánica 14/2003 sobre extranjería. El AROFM es un exponente del proceso de europeización de la política exterior española en materia de migraciones.

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

Para España la firma del acuerdo responde a intereses políticos externos e internos. Por una parte, cumple con las disposiciones y lineamientos de la UE en la “lucha contra la inmigración ilegal”, uno de los pilares fundamentales de la política comunitaria de control de fronteras exteriores de la que España participa activamente como país perimetral del bloque regional. En cuanto a los intereses internos, el acuerdo permitió abastecer el mercado de trabajo con mano de obra barata proveniente de las de ex colonias, emparchando con regularizaciones esporádicas los grandes volúmenes de migrantes indocumentados que fueron motivo de cuestionamientos retóricos por parte de otros partidos políticos.

Para Ecuador la sanción del acuerdo con España fue una manera de accionar sobre un tema que iba escalando posiciones desde su agenda política interna hacia la externa. Además se aprovechó el alborotado clima de crisis política, económica, y social en Ecuador para dar participación de manera declarativa a las organizaciones de migrantes que se mostraban como un actor político activo dentro y fuera del país. Esto quedó plasmado en el artículo 4 del AROFM que abrió el juego para que, a solicitud, pudiesen intervenir representantes sociales, de ONG's y de organismos intergubernamentales, lo que no llegó a ponerse en práctica.

El ente encargado de operativizar el AROFM fue la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migrantes (UTSTM), conformada en marzo de 2002, por convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y la OIM. En ella participaron representantes de ambos Estados, empresarios españoles, y la OIM, que brindó la asistencia técnica solicitada por el Estado ecuatoriano. La

selección de trabajadores se efectivizó de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo español (Cortés Maisonave, 2011), como queda expuesto en la descripción de tareas que la UTSTM:

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

La UTSTM seleccionó hasta 2008 a 5.363 trabajadores migrantes ecuatorianos<sup>143</sup> cubriendo el 96 por ciento de la “oferta” presentada en sectores como el de la agricultura, la construcción, el comercio, la hotelería, y limpieza (OIM, 2009). Además como resultado de las negociaciones políticas bilaterales de 2001 a través de las excepciones previstas en la LO 8/2000 regularizaron unos 25 mil ciudadanos ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). España utilizó el AROFM como canal para que un gran cúmulo de casos de ecuatorianas/os que ya vivían en España logaran documentarse<sup>144</sup>. Con el acuerdo bilateral hispano-ecuatoriano se colocó mano de obra considerada como excedente de población, vehiculizando así el interés tanto del país de origen como el de destino que estaban apesurados por dar una “solución” a la situación migratoria bajo las lógicas del mercado.

---

<sup>143</sup> Hasta mayo de 2008 se realizaron 94 procesos de selección en los que se entrevistó a 16.652 candidatos ecuatorianos (OIM, 2008).

<sup>144</sup> Hasta 1999 los migrantes administrativamente irregulares podían postular a los cupos/contingentes estando en territorio español, pero luego sólo fue posible presentar las solicitudes desde el país de origen (Gómez Ciriano, 2007). Por eso, remite mayor atención la modalidad elegida por el gobierno español durante la primera etapa del AFORM para contratar en origen a los inmigrantes ecuatorianos que ya vivían en España.

### 1.2.1.3 Implementación del visado obligatorio para ecuatorianos

El establecimiento de una zona de libre circulación para los ciudadanos europeos cuyos países forman parte del acuerdo de Schengen impulsó el proceso de unificación del listado de “terceros” países a los que se les debe solicitar visados para cruzar la frontera comunitaria. Con ello se alteraron los convenios internacionales que algunos países europeos mantenían con otros Estados, como es el caso del que España mantuvo con Ecuador durante décadas. Como advirtiera el entonces Ministro español de Asuntos Exteriores: “(...) la globalización ha producido también importantes movimientos y *presiones migratorias* y los *consulados* son el primer *instrumento* de *selección* de los inmigrantes *legales*” (Piqué, 2001:84, énfasis propio).

Esta lista se modificó en 2001, cuando se incluyó el requisito para Colombia. Un año después, en el Consejo Europeo de Sevilla que cerró la presidencia española de la UE, se planteó su revisión antes de fines de ese año. La Comisión Europea postula los países candidatos a la exención o solicitud de visado previa aprobación del Consejo de la UE, luego de que el Parlamento Europeo haya emitido un informe favorable en cada caso. Los insumos para confeccionar estos informes provienen de los aportes que hacen los países miembros en base a las siguientes variables de riesgo: la inmigración “clandestina”, el orden público y la seguridad, las relaciones exteriores de la UE con los “terceros” países, así como las implicaciones en la coherencia regional y la reciprocidad (Reglamento N° 539, considerando 5, 2001).

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

“El sistema de visados es un sistema europeo que se produce a propuesta de la Comisión Europea y *no hay ninguna propuesta* de la Comisión Europea para establecer *ningún* visado a Ecuador; *lo que*

*hay es una solicitud de información a España para el establecimiento de visados de Ecuador. No sé la cifra, pero hay decenas de miles de ecuatorianos que han regularizado su situación en España, y hay un Convenio que funciona muy bien entre España y Ecuador. Por lo tanto, la Comisión nos pide una información y nosotros damos esa información. Naturalmente, estamos en contacto con las autoridades ecuatorianas sobre esta cuestión”* (Declaraciones de Aznar, conferencia de prensa de la XII Cumbre Iberoamericana, 2002, énfasis propio).

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

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

El informe<sup>145</sup> presentado sobre el tema en el Parlamento Europeo se fundó en la recomendación de cinco Estados miembros que postularon a Ecuador como único país de América Latina y el Caribe para integrar la lista del visado obligatorio, fundamentados en motivos como la inmigración “ilegal”, el tráfico de seres humanos, la coherencia regional y el orden público (Parlamento Europeo, 2003).

---

<sup>145</sup> El portavoz encargado de transmitirlo fue el español Jorge Salvador Hernández Mollar, del Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos.

Gracias a “información adicional” dada por dos países es que se desliza “(...) que, con el pretexto del turismo, entran legalmente en Europa numerosos ecuatorianos que permanecen aquí ilegalmente una vez transcurridos tres meses”, por lo que “al parecer, la devolución de ciudadanos ecuatorianos en las fronteras son cada vez más frecuentes y están motivadas (...) por la inexistencia de datos que prueben la posesión de medios de subsistencia suficientes y de documentos válidos que justifiquen los motivos del viaje” (Parlamento Europeo, 2003:8). Debido a la exigencia de visado a otros países andinos se esgrimen razones de “coherencia geográfica” para que lo mismo suceda con Ecuador sino “hace que el pasaporte ecuatoriano sea ‘interesante’ e incentiva la falsificación e imitación de este documento” (Parlamento Europeo, 2003:8) para ingresar a la UE. La reacción de Ecuador fue inmediata, enviando una carta al entonces presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox, “(...) en la que se pide al Parlamento que rechace la presente propuesta habida cuenta de los vínculos históricos y el legado cultural común existente” (Parlamento Europeo, 2003:8). El visado Schengen finalmente se impuso en junio de 2003 y España renunció ese mismo mes<sup>146</sup> al acuerdo bilateral de supresión de visados vigente por cuarenta años desde 1963<sup>147</sup>.

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

---

<sup>146</sup> Recién se hace operativo en agosto de 2003. Ver Denuncia del Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador (2003).

<sup>147</sup> Ver Canje de Notas sobre supresión de visados entre España y Ecuador (1963).

### 1.2.2 Cooperación al Desarrollo y Codesarrollo

La cooperación en la agenda política bilateral hispano-ecuatoriana ha estado presente formalmente desde la firma del Convenio básico de Cooperación Técnica y Científica entre ambos Estados en 1971 y la constitución de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana a partir de 1973. Desde ese momento se trabajaron un abanico de temas como las ayudas para zonas vulnerables, proyectos educativos, la deuda externa ecuatoriana, ayuda humanitaria por fenómenos climáticos y financiación para la restauración y revalorización del patrimonio arquitectónico en Quito, principalmente.

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

“[La] inmigración (...) se establece como una de las *prioridades* en el plan director de la *cooperación y en la acción política y diplomática del día a día* (...). El hecho de que Marruecos sea el primer país receptor de ayuda al desarrollo de España *no es ajeno a esta realidad, como tampoco lo es la atención a Iberoamérica y que se haya puesto el énfasis en países como Ecuador* y otros, así como que estemos hablando de atender de una manera más *intensa* allí programas (...)” (Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, BOCG N° 79, 11 de octubre de 2000, énfasis propio).

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

*“Toda la política de cooperación al desarrollo es un elemento que, en alguna medida, contribuye a la ordenación o a la mejora de la política migratoria, ya que ayuda, si tuviéramos éxito, a que las poblaciones se asienten, dándole oportunidades en su país de origen para que no tengan que salir de él. Así pues, éste es uno de los elementos generales de la política de cooperación al desarrollo, el cual encaja perfectamente dentro de la política de una ordenación de estas migraciones, haciendo de ellas algo positivo y un motivo de oportunidad más que un problema en las relaciones entre nuestros países y las poblaciones emigradas”* (Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI-, Jesús Manuel Gracia Aldaz, BOCG N° 117, 12 de diciembre de 2000).

Este extracto refleja las imbricaciones que en el gobierno español se establecen entre la política exterior, la cooperación internacional, el desarrollo y el control migratorio. Clamando por renovar el servicio exterior español, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué sentenciaba: “La diplomacia ya no es más una atalaya para la observación y la información, sino un instrumento para la promoción de intereses (...)” (Conferencia del ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, 2001). En la negociación bilateral se expresa una coincidencia de enfoques e intereses políticos, como demuestra este extracto:

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

En el Plan director de la cooperación española 2001-2004 se preveía que las estrategias de cooperación incluyesen posibles soluciones al fenómeno migratorio

en origen, por lo que se distinguía a Ecuador como uno de los países-programa, como se denominaba a los destinatarios considerados prioritarios (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000). Entre las acciones de cooperación previstas en el plan estaban los microcréditos<sup>148</sup> para la población de los países de origen de la migración, una iniciativa que ya figuraba los en los compromisos pactados por España durante la visita oficial de Aznar a Ecuador en 1999 cuando se firmó la “Carta de Entendimiento para la Ejecución de un Programa de Microcrédito en Ecuador”.

El Programa Español de Microfinanzas en Ecuador comenzó a funcionar en 2001, mediante acuerdos de la AECI con instituciones españolas<sup>149</sup> y bancos ecuatorianos<sup>150</sup>. El financiamiento provenía del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) de España. El objetivo de este programa era fomentar una relación a largo plazo entre las entidades financieras y los microempresarios ecuatorianos para facilitar líneas de créditos. Los bancos ecuatorianos accedían a préstamos de España y luego con ellos concedían microcréditos a pequeños empresarios ecuatorianos. España otorgó más de 25 millones de euros a los bancos ecuatorianos que se tradujeron en más de 50 mil microcréditos<sup>151</sup> entre 2001 a 2004 (Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, 2005).

Si bien el programa español de microcréditos con Ecuador es anterior al incremento de la migración ecuatoriana hacia España, en el momento de su ejecución los flujos migratorios ya eran un tema central en la agenda bilateral. Los microcréditos pasaron a integrar la lista de herramientas de promoción de desarrollo que se reconvierten en medidas de control migratorio. El gobierno español consideró a los microcréditos como una medida de “codesarrollo”, incorporándolos dentro de ese apartado en el programa GRECO de 2001, como

---

<sup>148</sup> Los microcréditos ya se encontraban contemplados dentro de la Ley de Cooperación española de 1998.

<sup>149</sup> Instituto de Crédito Oficial (ICO).

<sup>150</sup> Banco Solidario y Banco del Pichincha-CREDIFE.

<sup>151</sup> Con una media de cantidad prestada de 1.372 dólares, el 50,65% de los préstamos fueron dirigidos a mujeres y más del 80% del total de beneficiarios destinaron el crédito a capital trabajo (Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, 2005).

incentivo para facilitar del retorno de los inmigrantes a sus países de origen. Otra vez el “codesarrollo” quedó amarrado a políticas de control migratorio, vehiculizadas esta vez por los microcréditos:

“Desde la AECI en concreto hemos planteado algunas actuaciones específicas con las cuales (...) trabajar con estos países que son emisores de flujos migratorios, por ejemplo, a través del programa de microcréditos. Este programa de microcréditos sirve para la persona de escasos recursos que está en su propio país y que necesita comprar material, herramientas, para su negocio, su taller, su granja, lo que tenga, su actividad agrícola comercial e industrial y mejorar así su nivel de vida. *Sirve también*, y en algunos países ya estamos trabajando en ello, sobre todo en América del Sur, *para el retorno de emigrantes*, precisamente *aquellos que han adquirido aquí una nueva formación, unos nuevos conocimientos*, una experiencia laboral, que desean volver y, a través del programa de microcréditos, pueden obtener ese pequeño apoyo que necesitan para poner un nuevo negocio y *convertirse en agentes de desarrollo*” (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, BOCG N° 725, 2003:23.314-23.315, énfasis propio).

Puede considerarse a los microcréditos una medida de “codesarrollo” que sirve de antesala para el diseño de planes que pondrán la migración de retorno y el utilitarismo del trabajo migrante al servicio del desarrollo estatal. Al interés español de promover el “codesarrollo” y el microcrédito se une la instrumentalización del ahorro del migrante:

“Voy a referirme a un caso concreto que es en Ecuador, y es el Banco Solidario con el que trabajamos en microcréditos. El Banco Solidario tiene un fondo de microcréditos del Ministerio de Asuntos Exteriores español, pero también tiene acuerdos con instituciones financieras españolas para *canalizar esas remesas de los inmigrantes*

*ecuatorianos que han venido aquí, de forma que el dinero de los mismos no sea sólo destinado al gasto de sus familias sino que sirva también para el ahorro en Ecuador y para la inversión, una forma de convertir el ahorro o el beneficio de los inmigrantes en dinero productivo, con los propios ahorros de los emigrantes ecuatorianos, inmigrantes aquí, y también con los microcréditos nuestros. Son acciones complementarias que desde luego pueden contribuir mucho al desarrollo de Ecuador”* (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, BOCG N° 725, 2003:23.314-23.315, énfasis propio).

“Una cuestión que no resulta fácil es ver *cómo se puede orientar el destino final de las remesas de emigrantes*. Eso no es Ayuda Oficial al Desarrollo, pero, sin duda, el envío de las remesas de emigrantes a sus países de origen también *puede contribuir al desarrollo de esos países*. Naturalmente la *formación* de los inmigrantes, formación en origen, formación en España, es una cuestión que también está a debate y en la que estamos trabajando” (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, BOCG N° 725, 2003:23.314-23.314, énfasis propio).

Esta concepción del migrante como fuente de recursos no sólo la expresan los representantes del Estado de inmigración, sino que también se reproducen en documentos elaborados por el Estado de emigración<sup>152</sup>. En la visita a España del alcalde de Quito en mayo de 2001 se informó a las asociaciones de ecuatorianos en España, al igual que a las empresas españolas, sobre las posibilidades de inversión existentes en las obras de recuperación del centro histórico de la capital ecuatoriana financiadas por España, presentadas “(...) como una alternativa para

---

<sup>152</sup> Esta forma de construir al migrante también se replica coincidentemente en el caso colombiano como demuestra Clavijo (2014).

nuestros compatriotas de invertir sus ahorros de manera productiva en Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001:50).

En 2001 el gobierno ecuatoriano preparó el Fondo de ayuda, ahorro e inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, resultado del acuerdo alcanzado con la Mesa de Diálogo sobre Migración. Entre los puntos principales figura atender el caso de las deudas contraídas por los migrantes y sus familias; la puesta en marcha de un sistema de ahorro para la inversión productiva en Ecuador; la promoción de esta inversión en los lugares de origen de los migrantes; y la promoción de micro, pequeñas, y medianas empresas. Todo ello se iniciaría en 2002 y tendría un presupuesto de 5 millones de dólares (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, 2001). Si bien hasta 2006 el Fondo no pudo ejecutarse debido a que no se compuso el directorio que debía administrarlo<sup>153</sup>, su existencia muestra una compatibilidad entre las acciones impulsadas desde Ecuador y desde España.

Desde 2001, la AECI ha trabajado en Ecuador con estrategias de “codesarrollo” a través de la Oficina Técnica de Cooperación en Ecuador y financiando proyectos. El primero ha sido el Plan Migración, Comunicación, y Desarrollo (PMCD) (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008). Esta iniciativa nació de organismos vinculados a la iglesia católica durante un encuentro con organizaciones sociales y se constituyó en una red de actores con la misión de generar alternativas de desarrollo local en regiones de Ecuador que poseían un alto índice migratorio (Cortés Maisonave, 2010). En 2002 de la mano de la fundación CIDEAL se inició el primer programa de “codesarrollo” financiado por la Comunidad de Madrid en las provincias de Cuenca, Loja y Cañar (Cortés Maisonave y Sanmartín, 2008). Estos ejemplos son la punta del iceberg de un vasto entramado<sup>154</sup> de ONG’s, organizaciones sociales, entidades gubernamentales españolas a escala nacional y local que tuvieron importante implicancia en el desenvolvimiento de los distintos proyectos de cooperación que comenzaron a enmarcarse dentro de la filosofía del

---

<sup>153</sup> y en consecuencia no se puso en práctica.

<sup>154</sup> En esta tesis la atención se centra en los actores internacionales estatales (no locales), para un análisis pormenorizado de los demás actores intervinientes, consultar el detallado trabajo de Cortés Maisonave (2010).

“codesarrollo”. Esta transferencia de la “gestión” de las migraciones desde la esfera estatal a manos de actores privados se alinea con un proceso que también se ha dado en las comunidades autónomas, como ratifica el trabajo de Gil Araujo (2006a). Las siguientes citas dan cuenta de la importancia del denominado Tercer Sector en el andamiaje de la cooperación española al desarrollo en general, y con Ecuador en particular:

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

“También como novedad en la convocatoria de subvenciones a las ONG de este mismo año 2003, *por primera vez* hemos puesto para un país, *para Ecuador*, entre las *prioridades sectoriales* que pueden ser *subvencionadas* (...) los *proyectos que tengan relación directa con las zonas de donde surgen estos flujos migratorios*. *Por primera vez la convocatoria de las ONG alude directamente a la inmigración como algo relacionado con el desarrollo*” (Comparecencia del secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, BOCG N° 725, 2003:23.315, énfasis propio).

Este último párrafo respalda la crítica de Aboussi (2012:231) para quien el “codesarrollo” como “enfoque constituye el marco de actuación de las asociaciones y ONGD’s que viven de las subvenciones institucionales y orientan

sus proyectos en función de lo que requieren los objetivos estratégicos y orientaciones gubernamentales”. En su comparecencia, el secretario de la AECI confirmaba que el “codesarrollo” es pensado como freno a los flujos migratorios en países que son prioritarios en cooperación, justamente por ser expulsores de poblaciones a España. Estas declaraciones reafirman que el “codesarrollo” es concebido como otra pieza del entramado de externalización del control migratorio de la UE (Gabrielli, 2012), componente clave de la “matriz de gestión migratoria de la UE”.

Cortés Maisonave y Sanmartín (2008) señalan que el “codesarrollo” se ha trabajado de dos maneras, por una parte como una forma de apoyar el desarrollo comunitario de los migrantes y sus familias, y por otra como freno para la migración ecuatoriana que se dirigía principalmente hacia España. No obstante, desde una perspectiva histórica, esta segunda vertiente es la que ha primado en la construcción del concepto “codesarrollo” en el ámbito europeo. A lo largo de las últimas décadas, tanto en los Estados receptores y emisores como en los organismos internacionales, el debate político en torno a la migración y el desarrollo ha estado impregnado de una concepción utilitarista de la migración que hace gala de la selectividad de las poblaciones migrantes a través de la promocionada “gestión migratoria”.

## CONCLUSIONES

El objetivo de esta tesis ha sido indagar las vinculaciones entre las políticas dirigidas hacia las migraciones extracomunitarias elaboradas por la UE y las relaciones exteriores entre España y Ecuador. A través de diversas iniciativas políticas, este proceso de integración regional incidió en las maneras de concebir y regular las migraciones provenientes de terceros países, como se comprueba en el caso de España. Esto ha tenido incidencia en los instrumentos políticos que España ha dirigido a los flujos migratorios provenientes de Ecuador y ha influenciado el desenvolvimiento de las relaciones exteriores entre España y Ecuador desde 1996 a 2004.

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

Las líneas directrices de la política migratoria comunitaria, sentadas a partir de 1985, marcaron un horizonte conjunto entre 1991 y 1992. En este sentido, las bases de los lineamientos propuestos por la UE hacia inmigrantes no comunitarios, que operan hasta la actualidad, retoman el “enfoque *global del problema*” migratorio planteado por la UE en 1991, ratificado en la Cumbre de Edimburgo de 1992. Allí emergió la importancia de coordinar comunitariamente la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica para hacer frente a los movimientos migratorios externos, cuestión que fue apoyada en esa época por los discursos políticos en España. Conforme la UE delineó el espacio

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

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

Las páginas precedentes evidenciaron que la “gestión migratoria” fue propulsada en las discusiones y documentos de la UE y los organismos internacionales que tienen llegada hacia los Estados. Esto constata que las lógicas políticas de alcance global, plasmadas en espacios de discusión internacionales, han tenido incidencia en la perspectiva con la que la Europa comunitaria ha abordado los movimientos poblacionales desde la post Guerra Fría. Esta investigación revela que la UE adoptó una temprana versión del “migration management” ya en 1994, incluso antes de que la OIM popularizara el término a nivel global en la reunión de la CIPD ese mismo año. Este dato da cuenta de un proceso de “transnacionalización de la política migratoria”<sup>155</sup> entre la OIM y la UE y plantea un interrogarse sobre la relación que se establece entre estos dos actores, así como su capacidad para elaborar una agenda política emparentada y luego posicionarla en la esfera internacional.

La “gestión migratoria” propuesta por la UE fue sistematizada muchos años después de su conceptualización original. Recién tomó una forma más contundente en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó efectivamente el tratamiento político de las migraciones no

---

<sup>155</sup> Concepto de Sassen (1996, 2003b).

pertenecientes a la UE. A partir de allí, el bloque comunitario europeo erigió una “matriz de gestión migratoria” para el tratamiento de la inmigración extracomunitaria que, a través de la transnacionalización y externalización de la política migratoria, logró tener alcance fuera del perímetro exterior de la UE, como se ha precisado en el relacionamiento concreto de la UE, España y Ecuador. Esta “matriz de gestión migratoria” actuó como frontera impuesta ya en el país de origen de las personas migrantes, endureciendo los requisitos y controles de salida y, por ende, la posibilidad misma de migrar en condiciones regulares. Esto conllevó a que, desde las políticas, se naturalizara la inmovilidad de algunos grupos sociales y se alentara una movilidad geográfica segmentada de las personas de países extracomunitarios. Considerando que la frontera nunca opera del mismo modo para los diferentes grupos sociales (Balibar, 2005), entonces se puede afirmar que esta matriz representa la “gestión” de la desigualdad global.

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

Con el mapa sobre los proyectos de gestión migratoria presentado en el capítulo 3, se ejemplificaron las ideas políticas gestadas en el ámbito de la UE acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo en base al interés regional. En el mapa se recupera el espíritu de la “governabilidad global” en la que se aboga por un “orden migratorio” que implique una “responsabilidad compartida” entre países y regiones. El mapa muestra que el confín de la UE llega más allá de lo delimitado por el Acuerdo de

Schengen, grafica cómo las fronteras son una construcción social y política que adquieren mayor o menor plasticidad de acuerdo con el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado. La inclusión de Ecuador en este entramado confirma su configuración como un caso testigo en la implementación de la política de gestión migratoria de la UE hacia América Latina.

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

El estudio del tratamiento bilateral de las migraciones entre España y Ecuador confirma que la “matriz de gestión migratoria” de la UE, como modelo programático, influyó en la confección de las políticas migratorias españolas. Asimismo, muestra lo problemático que resulta la categoría de cooperación entre actores con diferencias de poder en el sistema internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por medio de una noción multilateral como la “gestión migratoria” es una forma de matizar sus efectos represivos y

asimétricos. Su diseño fue absorbido gradualmente por la estructura institucional de España y sus categorías se trasladaron, a través de instrumentos de política exterior, hacia la “gestión” de la inmigración proveniente de Ecuador. La extensión de la visión comunitaria de cómo “gestionar” las migraciones controlando todas las “fases” del proceso migratorio (países de origen, tránsito, y destino) ayudó a profundizar las restricciones de las migraciones ecuatorianas hacia España. Ello puede apreciarse en el endurecimiento de las condiciones de ingreso al territorio español, como la instauración del visado Schengen, impuesto a los nacionales de Ecuador en 2003.

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

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

Las coincidencias entre el acervo comunitario y el gobierno del PP se pusieron de manifiesto durante la presidencia española de la UE y en el Consejo Europeo de Sevilla, ambos en 2002. En este marco, el gobierno español enfatizó el uso de las políticas de cooperación al desarrollo como herramientas de control migratorio

articulándolas con la “matriz de gestión migratoria” de la UE. La fuerza de esta cooperación asimétrica quedó expresada en la propuesta de revisar las relaciones exteriores de la UE y de sus miembros con los países que no colaborasen con el control migratorio, implicando así a los “terceros países” en la “gestión migratoria” de la UE. Durante la presidencia española de la UE, el gobierno español se alineó y colaboró activamente con la “matriz de gestión migratoria” comunitaria, a través del impulso de medidas para reforzar el control de las fronteras comunitarias, como el SIVE, y la presentación del Plan Global de “lucha contra la inmigración ilegal”.

La retroalimentación entre el Estado español y la política migratoria comunitaria se verifican también en las regulaciones migratorias. En términos fácticos, las leyes de extranjería de este período explicitan la influencia del marco comunitario. Así la Ley Orgánica 4/2000, Ley Orgánica 8/2000, y Ley Orgánica 14/2003, incorporaron el acervo definido en el Consejo Europeo de Tampere. Una de las particularidades que presentaron las leyes sobre extranjería españolas fue la vinculación entre el permiso de residencia al permiso de trabajo y viceversa, tornando a este un binomio tan inseparable como contradictorio, ya que su unión se convirtió en una de las causales de la “irregularidad” que luego el Estado pretendió subsanar a partir de procesos de regularización periódicos.

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

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

El análisis del AROFM sirve de ejemplo de cómo confluyeron las directrices de la UE sobre migraciones extracomunitarias; los compromisos de España con la UE y con los sectores empresariales españoles; y las negociaciones bilaterales entre España y Ecuador que, teniendo a la regularización como principal interés político conjunto, promovieron esta medida extraordinaria. Como vimos, la regularización de los migrantes se transformó en un tema central en la política de extranjería española y también en la agenda exterior de Ecuador. De manera individual y conjunta, fue uno de los ejes que organizaron las vinculaciones políticas entre España y Ecuador. A nivel doméstico, el AROFM devela la complejidad que supone ser un extranjero extracomunitario en España y lograr al mismo tiempo la posibilidad de trabajo, de residencia y, por lo tanto, la regularidad. Se considera oportuno remarcar que se coincide con Domenech (2011) en que las medidas de regularización deben ser comprendidas como mecanismos de control migratorio.

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

Otro ejemplo de ello, es la diseminación de las políticas de codesarrollo. En los intentos por crear una agenda política sobre migraciones que sea compartida,

España financió los primeros intentos de “codesarrollo” en Ecuador, cuyos cimientos fueron proyectos transversalizados entre distintos actores estatales y de la sociedad civil. Hemos visto a lo largo del trabajo que el “codesarrollo” es un componente central de la “gestión migratoria” comunitaria. Con el codesarrollo se produce una “flexibilización transnacional” del campo social y laboral de las y los migrantes, ya que en este esquema son responsables de sí, de sus comunidades, y del “aporte” de sus proyectos de movilidad a los Estados, y con su mismo rol migrante deben (re)presentarse como proveedoras/es beneficiosas/os, “autogestionándose” con miras a su propio “retorno”. Por ello, esta clase de iniciativa estatal puede interpretarse en términos de Clavijo (2011) como una política cosificadora de los sujetos migrantes.

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

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

Como demostró esta investigación, las migraciones configuran un campo a través del cual se puede interrelacionar a diversos actores de la política internacional, como: esquemas de integración regional, Estados, organismos internacionales, etc.

Para analizar la política migratoria es necesario remitirse a la pertenencia de los Estados a estos ámbitos, conectando además a los países con los espacios políticos vinculantes y no vinculantes de los que participan. En esta tesis, hemos visto que las reuniones internacionales sobre migraciones, las decisiones adoptadas en la UE, las ideas circuladas por medio de las CIG y la OIM, retroalimentaron el abordaje político para tratar la temática de los movimientos poblacionales. Este trabajo ha dado cuenta que las posturas de los Estados evidencian, implícita o explícitamente, lineamientos derivados de otros espacios políticos.

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

En consecuencia, hay que resaltar el papel trascendental que continúa teniendo el Estado dentro del área de los estudios migratorios y de las relaciones internacionales. El lugar que ocupa el Estado dentro del orden jerárquico interestatal y el esquema de integración regional al que pertenece son también un asunto crucial para la política. Ello se vislumbra en la incidencia temática que pueda tener dentro de la agenda política internacional.

Otra cuestión relevante que emerge en este estudio yace en poder acercarse a la historia de las relaciones entre los países de inmigración y emigración, considerando la historia colonial prevalente. Esta aproximación lleva a desentrañar el desarrollo y la (re)configuración de los vínculos históricos que los unen, corroborando lo que afirma Sayad (2008) sobre la interrelación que existe entre los lazos coloniales de ayer y la inmigración de hoy.

El camino recorrido en esta tesis ha hecho posible vislumbrar nuevos cuestionamientos y campos de investigación. Una línea de indagación la abre la posibilidad de replicar la “matriz de gestión migratoria” de la UE con otros países

socios del bloque y otros terceros países. Otro aspecto a profundizar es el estudio de la agenda política entre la UE y la OIM. También, se puede sondear la importancia de la idea de gestión migratoria de la UE en las negociaciones multilaterales llevadas adelante en espacios políticos latinoamericanos e iberoamericanos. A futuro, se puede tener en cuenta la influencia que tienen otros organismos internacionales y espacios políticos en la configuración de la política exterior y de las políticas migratorias estatales de España y Ecuador. Asimismo, sería interesante revisar la trayectoria laboral de funcionarios puntuales que han fluctuado entre el ámbito doméstico español y la arena integracionista europea, para contrastar los planteamientos políticos sobre migraciones extracomunitarias que apoyaron en cada espacio. Además, se puede ahondar en las instituciones creadas por Ecuador para abordar la emigración, estudiando el desempeño de las instituciones internas que también tuvieron actuación a nivel internacional por fuera del marco de la cancillería ecuatoriana. Estas son sólo algunas de las líneas de investigación posibles a partir de este caso concreto. Sin embargo, varias de las conclusiones de este trabajo pueden ser insumos aplicables a otros casos comparativos entre países y/o regiones.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2008) *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Barcelona:Virus Editorial.

Aboussi, Mourad (2012) “Redefinir el codesarrollo desde la teoría y la práctica: hacia un nuevo concepto-marco común”, en Aboussi, Mourad (Coord.) *El codesarrollo a debate*, Granada: Comares Editorial.

Acosta, Alberto (2009) “Impacto de las reformas neoliberales en la economía”, en Montes del Castillo, Ángel (Ed.), *Ecuador contemporáneo. Análisis y alternativas actuales*, Murcia:Universidad de Murcia.

Agrela Romero, Belén (2007) “El efecto dominó del levantamiento de fronteras”, en Castillo, M. Angel y Santibáñez, Jorge (Coords.) *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, México: El Colegio de México.

Ahijado Quintillán, Manuel; De Lucas, Armando; Martínez, Juan y Cortés, Susana (2005) “Inmigraciones en la Unión Europea desde una perspectiva global y sus impactos: una evaluación” en Moreno Díaz, José Antonio y Linde Paniagua, Enrique (Coords.) *Inmigración, extranjería y asilo*, Madrid:Editorial COLEX.

Aixalà i Blanch, Albert (2005) “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 69, pp. 89-105.

Aixalà i Blanch, Albert (2008) “La legislatura del disenso”, en Barbé, Esther (Coord.) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, N°4, Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus/UAB.

Aja, Eliseo (2006) “La evolución de la normativa sobre inmigración”, en Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (Eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona:Fundació CIDOB.

Alberdi Bidaguren, Jokin y Bidaurratzaga Aurre, Eduardo (2008) “La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 84, pp. 201-220.

Anderson, Malcolm (1996) *Frontiers. Territory and state formation in the modern world*, Cambridge: Polity Press.

Anderson, Malcolm (2000) “The transformation of border controls: A European precedent?”, en Andreas, Peter y Snyder, Timothy (Eds.) *The Wall Around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Oxford: Rowman and Littlefield.

Andreas, Peter (2000) “Introduction: the wall after the wall”, en Andreas, Peter y Snyder, Timothy (Eds.) *The Wall Around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Oxford: Rowman and Littlefield.

Appleyard, Reginald (1992a) “International Migration and Development – An Unresolved Relationship” *International Migration*, Vol. XXX, N°3-4, pp. 487–499.

Appleyard, Reginald (1992b) “Migration and Development: A Global Agenda for the Future” *International Migration*, Vol. XXX, pp.17-31.

Arízaga, Leonardo (2005) “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales” en Ponce Leiva, Javier (Ed) *Emigración y política exterior en Ecuador* Quito:CEI/FLACSO/ABYA YALA.

Armstrong, James David; Lloyd, Lorna; Redmond, John (1996) *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century* New York: Palgrave.

Arrighi, Giovanni; Hopkins, Terence, Wallerstein, Immanuel (1999) *Movimientos antisistémicos* Madrid:Akal.

Atkinson, Paul y Coffey, Amanda (2009) “Analysing documentary realities”, en Silverman David (Ed.) *Qualitative research. Theory, method, and practice*, London:Sage.

Ayala Lasso, José (2006) Testimonio, *Revista AFESE*, N°44, pp. 131-136.

Ayala Mora, Enrique (2008) *Resumen de historia del Ecuador*, Quito:Corporación Editora Nacional.

Ayuso, Anna y Sánchez-Montijano, Elena (2012) “Los costes del rechazo: América Latina y Caribe ante las barreras a la entrada en España y la UE”, en Sánchez-Montijano, Elena, Vaquer i Fanés, Jordi, y Viilup, Elina (Eds.) *La política de visados para el siglo XXI. Más allá de la cola del visado*, Barcelona: CIDOB.

Azkona, Nerea (2011) “La cooperación española al desarrollo: ¿moneda de cambio para la repatriación? Una mirada a las políticas de cooperación en África Occidental durante la ejecución del Primer Plan África (2006-2008)”, ponencia presentada en el X Congreso AECPA, Murcia, 7 al 9 de septiembre.

Azkona, Nerea (2014) “El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la AOD española”, ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Huelva, España, 16 y 17 de junio.

Azkona, Nerea y Sagastagoitia, Jon (2011) “Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África”, *Investigaciones*, N° 11.

Badie, Bertrand; Brauman, Rony; Decaux, Emmanuel; Devin, Guillaume; Wihtol de Wenden, Catherine (2008) *Migration: A new perspective. Building Global Governance*, Paris:Éditions La Découverte.

Baldwin-Edwards, Martin y Kraler, Albert (Eds.) (2009) *REGINE. Regularisations in Europe*, Amsterdam: Pallas Publications.

Balibar, Étienne (2005) *Violencia, identidades y civilidad* Barcelona: Gedisa.

Barbé, Esther (1996) “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 34-35, pp. 9-29.

Barbero, Iker (2010) “La transformación del Estado y del Derecho ante el control de la inmigración”, *Cuadernos N°3*, Zarautz (Gipuzkoa):Observatorio vasco de la inmigración.

Bárcena Coqui, Martha (2004) “Nuevos actores en la construcción de la asociación estratégica birregional ALC-UE: la importancia de las reuniones previas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, N°71, pp. 49-71.

Barcia Trelles, Camilo (1970) “Europa y la doctrina Nixon”, *Revista de Política Internacional*, N° 109, pp. 33-59.

Bardají Ruiz, Federico (2006) *Literatura sobre inmigrantes en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Bauman, Zygmunt (2006) *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires:Fondo de Cultura Económica.

Bermúdez, Ángel (2004) “España y América Latina: un puente que se bifurca”, en Barbé, Esther (Coord.) *España en Europa 1996-2004*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, N°3, Bellaterra: Institut Universitari d’Estudis Europeus/UAB.

Bermúdez González, María del Mar (2005) “La inmigración asiática desde la perspectiva de las relaciones internacionales: una relación simbiótica” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, pp. 68:13-31.

Bernal Meza, Raúl (2005) *América en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Betts, Alexander (2011), "Introduction: Global Migration Governance" en Betts, Alexander (Ed.) *Global Migration Governance* Oxford:Oxford University Press.

Bigo, Didier (2001) "Migration and security", en Guiraudon, Virginie y Joppke, Christian (Eds.) *Controlling a new migration world*, New York/London: Routledge.

Bigo, Didier (2014) "The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts", *Security Dialogue*, Vol. 45, N° 3, pp. 209–225.

Bigo, Didier y Guild, Elspeth (2005) "Policing at a Distance: Schengen visa policies", en Bigo, Didier y Guild, Elspeth (Eds.) *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*, Burlington: Ashgate publishing.

Bonilla, Adrián (2002) "Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana", en Bonilla, Adrián (Ed.) *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito:FLACSO/CAF/MMRREE.

Bonilla, Adrián (2006) "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad", *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, N° 44, pp. 165-180.

Bonilla, Adrián (2012) "América Latina–Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres", en Bonilla, Adrián y Ortíz, María Salvadora (Comp.) *De Madrid a Santiago: retos y oportunidades. Balances y perspectivas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, San José:FLACSO.

Borja, Patricia (2005) "El Plan de Apoyo a los inmigrantes y sus familias. La migración en la agenda de política exterior del Ecuador: un caso de análisis", en Ponce Leiva, Javier (Ed.) *Migrantes. Problemas y ayudas*, Quito:El Conejo.

Borja, Rodrigo (2002) *Enciclopedia de la política* México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Boswell, Christina (2003) "The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy", *International Affairs*, Vol. 79, N° 3, pp. 619-638.

Bravo López, Fernando (2004) “La legislación de extranjería en el debate político”, en en López, Bernabé y Berriane, Mohamed (Dir.) *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Madrid:Observatorio Permanente de la Inmigración-UAM.

Brochmann, Grete (1999a) “Controlling immigration in Europe”, en Brochmann, Grete & Hammar, Thomas (Eds.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg:OXFORD.

Brochmann, Grete (1999b) “The mechanisms of control”, en Brochmann, Grete & Hammar, Thomas (Eds.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg:OXFORD.

Cachón, Lorenzo (2007) “Diez notas sobre la inmigración en España 2006”, *Vanguardia Dossier*, N°22, pp. 68-74.

Cachón, Lorenzo (2009) “En la ‘España inmigrante’: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración”, *Papeles del CEIC*, Vol. 1, N° 45, pp. 1-35.

Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2004) “Ciudadanía activa y desarrollo sostenible” en Ansaldi, Waldo (Coord.) *Calidoscopio Latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente* Buenos Aires:Ariel.

Calduch Cervera, Rafael (2003) “La política exterior de los Estados”, en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Camacho Zambrano, Gloria y Hernández Basante, Katty (2005) “La migración irregular y la problemática que enfrentan los migrantes sin papeles”, en Solfrini, Giuseppe (Ed.) *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Las dinámicas de la migración irregular, Volumen 2*, Quito:Alisei.

Campesi, Giuseppe (2012) “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder*, N° 3, pp. 1-20.

Campuzano, Carles (2001) “El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?”, *Afers Internacionals*, N° 53, pp. 31-41.

Cardoso Ruiz, René y Gives Fernández, Luz del Carmen (2006) “Migración ecuatoriana en los inicios del Siglo XXI”, en Santana, Adalberto (Comp.) *Retos de la migración latinoamericana*, México D.F:IPGH/UNAM.

Carranza, José Antonio (2002) “Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior”, en Bonilla, Adrián (Ed.), *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito:FLACSO-Ecuador.

Cassen, Bernard (2005) “Largo camino hacia la constitución”, en *Le Monde diplomatique, Europa: momentos decisivos*, Revista *Le Monde diplomatique*, N° 2, Edición especial, febrero, pp. 10-15.

Castel, Robert (2013) “Michel Foucault y la historia del presente” *Con-Ciencia Social*, N° 17, pp. 93-99.

Castles, Stephen (2003) “Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N° 37.

Chávez, Nashira (2008), *Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11*, Quito:Abya Yala.

Chiriboga Zambrano, Galo (2006) “El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos”, *Revista Claridad*, N°6.

Chueca Sancho, Ángel (2003) “Inmigración y tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión”. Disponible en: [www.unizar.es/union\\_europea/files/Readmision.pdf](http://www.unizar.es/union_europea/files/Readmision.pdf), consultado el 31 de agosto de 2013.

CIDOB (2011) José María Aznar López, disponible en [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/espana/jose\\_maria\\_aznar\\_lopez#9](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/europa/espana/jose_maria_aznar_lopez#9), consultado en 2 de enero de 2012.

CIDOB (2016) “Abdalá Bucaram Ortiz”, disponible en [http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/ecuador/abdala\\_bucaram\\_ortiz](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/abdala_bucaram_ortiz), consultado el 22 de marzo de 2016.

Clavijo, Janneth (2011) “La política migratoria colombiana en el periodo 2002 - 2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)”, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Clavijo Padilla, Janneth (2014) *La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)*, Córdoba:Editorial del Centro de Estudios Avanzados/Universidad Nacional de Córdoba.

Clavijo, Janneth y Santi, Silvana (2009) “El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad” en Domenech, Eduardo (Comp.) *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* Córdoba:Universidad Nacional de Córdoba.

Closa, Carlos (2006) “Reflexiones sobre la angustia y (falta de) alegría de la post-teorización sobre la integración y la UE”, *Revista Española de Ciencia Política y de la Administración*, Nº 15, pp. 165-174.

Colacrai de Trevisan, Myriam y Lechini de Álvarez, Gladys (1994) “Introducción” en CERIR (Ed.) *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario:Ediciones del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Colectivo IOE (1996) “¿Cómo estudiar las migraciones internacionales?”, *Revista Migraciones*, Nº 0, pp. 7-23.

Colectivo IOE (2001) “Política migratoria española en el marco europeo”, ponencia en 4º Meeting internazionale di Loreto, Loreto, 25 al 29 de julio.

Colectivo IOE (2003) “Inmigración y ciudadanía. España en el contexto de las migraciones internacionales”, *Informe*, Madrid, mayo.

Colectivo IOE (2007) “La inmigración ecuatoriana en España: una visión a través de las fuentes estadísticas”, en Gómez Cipriano, Emilio; Tornos Cubillo, Andrés y Colectivo IOE, *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*, Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, N° 15, pp. 179-255.

Cornelius, Wayne; Martin, Philip; y Hollifield, James (1994) “Introduction: the ambivalent quest for immigration control”, en *Controlling immigration: A global perspective*, Stanford:Stanford University Press.

Cortés, Almudena (2009) “La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal”, en Cortés, A. y Torres, A. (Coords.) *Codesarrollo en los Andes y actores para una acción transnacional*, Quito, FLACSO/IMEDES.

Cortés Maisonave, Almudena (2006) “Codesarrollo y Migración: una lógica transnacional. Reflexiones desde el Caso Español” *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, N° 8, 2006, pp. 7-27.

Cortés Maisonave, Almudena (2010) “Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España”, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.

Cortés Maisonave, Almudena y Sanmartín, Anna (2008) “Ecuador”, en Fernández, Mercedes; Giménez, Carlos; Puerto, Luis Miguel (Eds.) *La construcción del codesarrollo*, Madrid: Catarata.

Cox, Robert (1992) “Multilateralism and World Order” *Review of International Studies*, Vol. 18, N° 2 (April), pp. 161-180.

Cox, Robert (1993a) “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method” en Gill, Stephen (Ed.) *Gramsci, historical materialism and international relations* Cambridge:Cambridge University Press.

Cox, Robert (1993b) “Structural issues of global governance: Implications for Europe” en Gill, Stephen (Ed.) *Gramsci, historical materialism and international relations* Cambridge:Cambridge University Press.

De Lucas, Javier y Torres, Francisco (2002) “Introducción” en De Lucas, Javier y Torres, Francisco (Eds.) *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid:Talasa.

Del Arenal, Celestino (2004) “¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?”, *Documento de Trabajo*, Nº 37, Instituto Elcano.

Del Arenal, Celestino (2006) “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, en Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (Coords.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona:Icaria.

Del Arenal, Celestino (2011) “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, *Pensamiento Iberoamericano*, Nº8, pp.71-101.

Del Arenal, Celestino (2011b) *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*, Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina.

Del Pino, Domingo (2005) “La inmigración y las relaciones hispano-marroquíes”, *Política Exterior*, VOL XIX, Nº 108, pp.55-67.

Delague, Fernando (2003) “Una política exterior para el siglo XXI”, en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Diehl, Paul (2005) “Introduction” en Diehl, Paul (Ed.) *The politics of Global Governance* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Dietrich, Helmut (2008) “El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión”, en AA.VV, *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Barcelona:Virus Editorial.

Díez-Picazo, Luis (2008) “La naturaleza de la Unión Europea”, *Indret-Revista para el análisis del Derecho*, N°4.

Domenech, Eduardo (2007), “La agenda política sobre las migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”, *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMi)*, vol. 23, N° 1, pp. 71-94.

Domenech, Eduardo (2008), “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en Novick, Susana, (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* Buenos Aires:Catálogos, pp. 53-72.

Domenech, Eduardo (2011), “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”, Ponencia en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, Quito, FLACSO.

Doty, Roxanne (1996) “The Double-Writing of Statecraft: Exploring State Responses to Illegal Immigration”, *Alternatives*, Vol. 21, Issue 2, pp. 171-189.

Errejón Galván, Íñigo (2011) ¿Qué es el análisis político? Una propuesta desde la teoría del discurso y la hegemonía. Disponible en: <http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/01/analisis-politico.pdf>, visitado el 27 de junio de 2016.

Estévez Rodríguez, Jorge (2013) “Acercamientos entre la Escuela de París de Seguridad y los Estudios Feministas de Seguridad”, ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, 18 al 20 de septiembre.

Estupiñán Serrano, Mary Luz (2013) “Acerca de la gobernanza y gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional”, Documentos de trabajo N°33, Buenos Aires, CLACSO.

Fausser, Margit (2007) “Selective Europeanization. Europe’s impact on Spanish migration policy” en Faist, Thomas y Ete, Andreas (Eds.) *The Europeanization of national immigration policies. Between autonomy and the European Union* Houndmills:Palgrave Macmillan.

Fazio Vengoa, Hugo (1994) “Los factores externos en la política internacional contemporánea: material para discusión” *Revista Colombia Internacional*, N°25, pp. 28-45.

Fazio Vengoa, Hugo (2002) “España–América Latina: la dimensión europea de las relaciones”, *Revista de Análisis Político*, N° 46, pp. 25-43.

Fernández Navarrete, Donato (2003) “El papel del sector exterior en la economía española (1808-2002)” en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Fernández, Víctor Ramiro (2007) “Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana”, *Revista Eure*, VOL. XXXIII, N°98, pp.97-118.

Finotelli, Claudia y Sciortino, Giuseppe (2012) “Las políticas de visado y los límites de las políticas de control en Europa”, ponencia en VII Congreso Migraciones Internacionales en España: movilidad humana y diversidad social, Bilbao, 11 al 13 de abril.

Freidenberg, Flavia (2003a) “Ecuador”, en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (Eds.) *Partidos políticos de América Latina*, México: IFE/Fondo de Cultura Económica.

Freidenberg, Flavia (2003b) “Partidos y Gobiernos en Ecuador (1978-1998). Gobiernos antipartidos y partidos contra gobiernos”, en Alcántara Sáez, Manuel y

Martínez Barahona, Elena (Eds.) *Política, dinero e institucionalización en los partidos de América Latina*, México: Universidad Iberoamericana/IFE/FLACSO.

Fritzsche, Federico; Kohan, Gustavo; y Vio, Marcela (2003) “Globalización. Trayectoria del proceso y del concepto en América Latina”, ponencia, Congreso Internacional: América Latina: identidad, integración y globalización, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 10-12 de julio, Córdoba.

Fuertes, Pilar (2007) “Una visión desde España en el marco de la Unión Europea”, V Seminario Inmigración y Europa, Barcelona:CIDOB.

Gabrielli, Lorenzo (2012) “El co-desarrollo y la externalización europea del control migratorio hacia África: los riesgos de una relación ambigua”, en Mourad Aboussi (Coord.) *El codesarrollo a debate*, Granada: Editorial Comares.

Gabrielli, Lorenzo (2014) “Securitization of migration and human rights: frictions at the Southern EU borders and beyond” *Urban People*, Vol. 16, N°2, pp. 307-318.

Galtung, Johan (1995) “La situación geopolítica después de la guerra fría: un ensayo sobre la teoría de la agenda”, *Revista Tiempo de Paz* N°36, Madrid, pp. 115-128.

Gámez, Alba (2005) “Fuentes de cambio en la política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 69, pp. 127-151.

García Pérez, Rafael (2003) “España en un mundo de cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2002)”, en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

García-Calvo, Carola (2006) “Las relaciones bilaterales España-Ecuador: situación actual y perspectivas de futuro”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, N°15, pp. 122-135.

García-Calvo, Carola (2010) “El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición de acciones de política exterior: España 2000-2008”, *Relaciones Internacionales* N° 13, pp. 35-63.

Geddes, Andrew (2001) “The Shift to Europe: Explanations for and implications of the development of EU migration policy”, *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, N°3, pp.8-15.

Geddes, Andrew (2005) “Europe's Border Relationships and International Migration Relations”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, N° 4, pp. 787-806.

Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (2010) “The Politics of International Migration Management”, en Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (Eds.) *The politics of international migration management*, Hampshire:Palgrave Macmillan.

Georgi, Fabian (2010) “For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management”, en Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (Eds.) *The politics of international migration management*, Hampshire:Palgrave Macmillan.

Ghosh, Bimal (1992) “La migración Este-Oeste: la perspectiva europea. Tendencias actuales y perspectivas para después de 1992” *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, Vol 10, N° 1, pp. 7-29.

Ghosh, Bimal (1992a) “Migraciones, intercambio y cooperación económica internacional: ¿Hasta qué punto son eficaces sus vinculaciones recíprocas?”, trabajo presentado en el Décimo Seminario de la OIM sobre migración, Ginebra, 15-17 de septiembre.

Ghosh, Bimal (1992b) “Vinculaciones éntrela migración y desarrollo: algunas cuestiones específicas y medidas políticas prácticas”, trabajo presentado en el Décimo Seminario de la OIM sobre migración, Ginebra, 15-17 de septiembre.

Ghosh, Bimal (1995) “Movements of people as a global challenge and the European dilemma”, en UNESCO *Non-military aspects of international security*, Paris:UNESCO.

Gianelli Dublanc, Laura (2008) *El Tratamiento de la Cuestión Migratoria en los Consensos Intergubernamentales. Reseña de los documentos finales suscriptos por los países sudamericanos en diálogos multilaterales, cumbres presidenciales y en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Informe para la VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Buenos Aires:OIM.

Gil Araujo, Sandra (2001) “Migraciones en el espacio europeo ¿Libertad, Seguridad y Justicia?”, en Aguirre, Mariano y González, Mabel (Coords.) *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Barcelona: Icaria-CIP.

Gil Araujo, Sandra (2002) “Políticas públicas como tecnologías de gobierno: las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración”, en Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano (Eds.): *Políticas sociales y Estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid: Fundación Hogar del Empleado.

Gil Araujo, Sandra (2003) “Las migraciones en las políticas de la fortaleza sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria”, en Gil Araujo, Sandra y Dahiri, Mohammed (Eds.) *Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental. ¿Un fenómeno o un problema?*, Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba.

Gil Araujo, Sandra (2004) ““Portones de inmigración”: los nuevos instrumentos del gobierno a distancia”, Diagonal.

Gil Araujo, Sandra (2005) “Muros alrededor de el muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria”, Martín Palomo, María Teresa; Miranda, María Jesús; y Vega Solís, Cristina (Coords.) *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión*, Madrid:Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM

Gil Araujo, Sandra (2005a) “Inmigración e Integración en el espacio europeo” *Le Monde Diplomatique – Edición española* N° 2 Valencia:Ediciones Cybermonde.

Gil Araujo, Sandra (2005b) “Muros alrededor del muro. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria”, en Martín Palomo, María Teresa; Miranda, María Jesús y Vega Solís, Cristina (Coords.) *Delitos y Fronteras. Mujeres Extranjeras en prisión* Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM.

Gil Araujo, Sandra (2006a) “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Gil Araujo, Sandra (2006b) “Periféricos a la conquista de la metrópolis. Panorama sobre las (in)migraciones latinoamericanas en España” *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N°60, Buenos Aires:CEMLA.

Gil Araujo, Sandra (2006c) “(Re)Definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario”, en Márkez, Iñaki (Coord.) *Respuestas a la exclusión. Políticas de inmigración, interculturalidad y mediación*, Bilbao:Tercera Prensa.

Gil Araujo, Sandra (2010a) “The coloniality of power and ethnic affinity in migration policy. The Spanish case” en Gutiérrez Rodríguez, Encarnación; Boatca, Manuela; Costa, Sergio (Eds.) *Decolonizing European Sociology: Transdisciplinary Approaches*, Aldershot:Ashgate.

Gil Araujo, Sandra (2010b) “Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina” en Pinyol, Gemma y Ayuzo, Anna (Coords.) *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*, Barcelona: CIDOB.

Gil Araujo, Sandra (2011a) “Reinventing Europe’s Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries”, en Baumann, Mechthild (et.al.) (Eds.) *Crossing and Controlling*

*Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys*, Opladen: Budrich University Press.

Gil Araujo, Sandra (2011b) "Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea", *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 2, Diciembre, pp. 9–33.

Giménez Romero, Carlos; Martínez Martínez, Julio; Fernández García, Mercedes; Cortés Maisonave, Almudena (2006) *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*, Madrid: Catarata.

Gómez Ciriano, Emilio (2001) "Ecuatorianos en España: historia de una inmigración reciente", *Revista DEBATE*, N°54.

Gómez Ciriano, Emilio (2007) "Ecuatorianos en España: claves de un proceso migratorio en cuatro tiempos" en Gómez Ciriano, Emilio, Tornos, Andrés y Colectivo IOE, *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, N° 15, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

González Enríquez, Carmen (2011) "The Making of Immigration Policies in Spain 1985-2010", en Roy, Joaquín y Lorca-Susino, María (Eds.) *Spain in the European Union: The First Twenty-Five Years (1986-2011)*, Miami: University of Florida/Jean Monnet Chair.

González Leal, Miguel Ángel (2006), "Cuando los presidentes huyen... Rebeliones sociales en Ecuador (1996-2005)", en Dalla Corte, Gabriela (Et. Al.) (Coords.) *Homogeneidad, diferencia y exclusión en América*, Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.

González Navas, Ángel (2012) "Externalización de fronteras en la Unión Europea, condicionalidad migratoria de la ayuda oficial al desarrollo y derechos humanos de las personas migrantes", ponencia presentada en el VII Congreso Migraciones internacionales en España, Bilbao, 11 al 13 de abril.

González Navaz, Jorge (2013) “Estudios críticos de seguridad, migraciones internacionales, y ayuda al desarrollo”, ponencia presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Sevilla, 18 al 20 de septiembre.

Gonzalez, Tania; Gil Araujo, Sandra; Montañes, Virginia (2012) “Política migratoria, migración irregular y derechos humanos en el Mediterráneo español. El impacto del control migratorio en los tránsitos de la migración africana hacia Europa”, ponencia en VII Congreso Migraciones Internacionales en España, Bilbao, 11 al 13 de abril.

Grasa Hernández, Rafael (2001) “La política exterior española hacia América Latina Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, N° 54-55, pp. 65-83.

Gratius, Susanne; Maihold, Günther; y Aguillo Fidalgo, Álvaro (2011) “Alcances, límites y retos de la diplomacia de cumbres europeo-latinoamericanas”, *Documentos de trabajo IELAT*, N°23, Universidad de Alcalá.

Gratton, Brian (2005) “Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿modelo o aberración?”, en Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (Eds.) *La migración ecuatoriana Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito:FLACSO-Ecuador/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Grau Creus, Mireina (2002) “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis” en Grau, Mireina y Mateos, Araceli (Eds.) (2002) *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* Valencia:Tirant lo blanch.

Hathaway, James (1994) “Commentary: Three critical questions about the study of immigration control”, en Cornelious, Wayne; Martin, Philip; Hollifield, James (Eds.) *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford:Stanford University Press.

Herrera, Gioconda (Coord.) (2008) *Ecuador: La migración internacional en cifras*, Quito:FLACSO-Ecuador/UNFPA.

Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (2005) “Introducción”, en Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (Eds.) *La migración ecuatoriana Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito:FLACSO-Ecuador/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Hey, Jeanne (1993) “Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 25, N° 3, pp. 543-574.

Hey, Jeanne (1995) “Ecuadoran Foreign Policy since 1979: Ideological Cycles or a Trend towards Neoliberalism?”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, N° 4, pp. 57-88.

Heyden, H. (1991) “South-North Migration” *International Migration*, Vol XXIX, N°2, pp. 281-290.

Hill, Christopher (2003) *The changing politics of foreign policy* New York:Palgrave Macmillan.

Hollifield, James (1992) “Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community”, *International Migration Review* Vol. 26, N° 2, pp. 568-595.

Hollifield, James (2000) “The Politics of International Migration. How Can We ‘Bring the State Back in’” en Hollifield, James y Brettell, Caroline (Eds.) (2000) *Migration theory: talking across disciplines* New York: Routledge.

Hollifield, James (2006) “Migration, Trade and the Nation-State: The Myth of globalization” en Messina, Anthony y Lahav, Gallya (2006) *The migration reader: exploring politics and policies* Colorado: Lynne Rienner.

Hrbek, Rudolf (1987) “El impacto de la Comunidad Europea en las políticas exteriores de los países miembros” en Wilhelmy, Manfred La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina Buenos Aires:Grupo Editor Latinoamericano.

Huysmans, Jef (2000) “The European Union and the Securitization of Migration”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, N°38, pp. 751–777.

Izquierdo, Antonio (2002) “El éxito de lo impreciso”, *Diario El País*, 5 de agosto.

Jordan, Bill & Düvell, Franck (2003) *Migration. The boundaries of equality and justice*, Oxford:Polity Press.

Kasperek, Bernd (2010) “Borders and Populations in Flux: Frontex’s Place in the European Union’s Migration Management”, en Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (Eds.) *The politics of international migration management*, Hampshire:Palgrave Macmillan.

Keohane, Robert (1993) *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de Relaciones Internacionales* Buenos Aires:Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, Robert (2006) “*The Contingent Legitimacy of Multilateralism*”, Garnet Working Paper, N° 9.

Krasner, Stephen (1983) “Structural causes and consequences: regimen as intervening variables” en Krasner, Stephen (Ed.) *International regimes* Ythaca: Cornell University Press.

Krasner, Stephen (1989) “Conflicto estructural. El tercer mundo con el liberalismo global” Buenos Aires:Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, Stephen (2001) “Globalization, power, and authority” Ponencia presentada en *American Political Science Association Annual Meeting*, San Francisco, 29 de agosto al 2 de septiembre.

Lahav, Gallya and Guiraudon Virginie (2000) “Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State”, en Andreas, Peter y Snyder, Timothy (Eds.) *The Wall Around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Oxford: Rowman and Littlefield.

Lavenex, Sandra (2001a) “Migration and the EU’s new eastern border: between realism and liberalism”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, N° 1, pp. 24-42.

Lavenex, Sandra (2001b) “The State, Sovereignty, and the Europeanization of Migration Policy”, *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, N°3, pp.15-22.

Lavenex, Sandra (2006) “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, Vol. 29, N° 2, pp. 329 – 350.

Lira, Juan Pablo (1986) “La política exterior de Ecuador: Del multilateralismo al bilateralismo”, en Muñoz, Heraldo (Comp.), *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires:Grupo Editor Latinoamericano.

Llásag Fernández, Raúl (2012) “Movimiento indígena del Ecuador a partir del siglo XX: visibilizando el resurgir, sus avances y retrocesos”, en De Sousa Santos, Boaventura y Grijalva Jiménez, Agustín (Eds.) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

López, Ana María (2007) “La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración”, en AA.VV. *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*, Santa Cruz de Tenerife: Fundación Pedro García Cabrera.

Luzzani, Telma (2012) *Territorios vigilados: Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*, Buenos Aires: Random House Mondadori.

Magliano, María José (2011), “La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos”, *Espacio Abierto-Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 20, Nº 1, pp. 5-23.

Mainwaring, Cetta (2011) “Small States in EU Migration Governance: the power to exclude?”, ponencia en IPSA-AISP Conference, Sao Paulo, Febrero.

Malgesini, Graciela (2001) “Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo”, *Revista Axius*, Nº 5.

Malgesini, Graciela (2005) “Entre la migración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo?”, en Zúñiga García-Falcés, Nieves (Coord.), *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

Marín Sánchez, Isabel (2006) “La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí”, Tesis Doctoral, Universidad de Granada (UGR).

Martín De la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo (2003) “Opinión pública y medios de comunicación” en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Martin, Philip y Straubhaar, Thomas (2002) “Best Practices to Reduce Migration Pressures”, *IOM/International Migration*, Vol. 40, Nº 3, pp. 5-23.

Mazkarian, Mikel (2004) “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, *Revista MUGAK*, Nº 29, pp. 23-27.

Meissner, Doris (1992) “Managing Migrations” *Foreign Policy* Nº 86, p. 66-83.

Meissner, Doris; et. al. (1993) *International migration, challenges in a new era* New York/París/Tokio:Trilateral Commission.

Meyers, Eytan (2002) “The Causes of Convergence in Western Immigration”, *Review of International Studies*, Vol. 28, N° 1, pp. 123-141.

Meyers, Eytan (2004) *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York:Palgrave Macmillan.

Mitchell, Christopher (1989) “International Migration, International Relations and Foreign Policy” *International Migration Review*, Vol. 23, N° 3.

Mitchell, Christopher (1994) “Commentary: Three critical questions about the study of immigration control”, en Cornelious, Wayne; Martin, Philip; Hollifield, James (Eds.) *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford:Stanford University Press.

Molina de Cienfuegos, Ignacio y Rodrigo Rodríguez, Fernando (2002) “Las transformaciones organizativas de la política exterior”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 117, Julio-Septiembre.

Møller, Bjørn (1996) “Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, pp. 769-792.

Montúfar, César (2002) *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*, Quito:Corporación Editora Nacional.

Moreno Juste, Antonio (2003) “El proceso de construcción europea: de la CEE a la Unión Europea”, en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona: Ariel.

Morice, Alain (2007) “El difícil reconocimiento de los sin papeles en Francia. Entre tentación individualista y movilización colectiva”, en Suárez Navaz, Liliana; Macía Pareja, Raquel; y Moreno García, Ángela (Eds.) *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*, Madrid:Traficantes de sueños.

Morris, Lydia (2003) “Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrant’s Rights”, *International Migration Review*, Vol. 37, N° 1, pp. 74-100.

Morrow, Raymond y Brown, David (1994) *Critical theory and methodology*, Thousand Oaks-California: Sage.

Muñoz Arnau, Juan Andrés (1997) “Las proposiciones no de ley”, *Anuario jurídico de La Rioja*, Vol. 3.

Núñez Endara, Pablo (2001) “Los informes consulares ecuatorianos. Fuentes para el estudio de las relaciones bilaterales con España”, en Porras, María Elena y Calvo-Sotelo, Pedro (Coords.) *Ecuador-España. Historia y perspectivas*, Quito:Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Nye, Joseph (1991) *La naturaleza cambiante del Poder Norteamericano* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Nye, Joseph (2007) “Los bienes públicos globales”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 17 de octubre. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2007/10/17/opinion/o-03502.htm>, consultado en diciembre de 2010.

Oelgemöller, Christina (2007) “Informal Plurilateralism and Policy Laundering”, Workshop *Migration Control and Narratives of Societal Steering*, Edimburgo, 14 de diciembre. Disponible en: [http://www.sps.ed.ac.uk/migration\\_and\\_citizenship/seminars/esrc\\_seminars/migration\\_control](http://www.sps.ed.ac.uk/migration_and_citizenship/seminars/esrc_seminars/migration_control), consultado el 31 de agosto de 2013.

Orozco, Gabriel A. (2005), “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 72, pp. 161-180.

Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014) “El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal”, *Sociológica*, Año 29, N° 83, pp. 165-200.

Overbeek, Henk (2002a) “Globalisation and governanace: contradictions of neo-liberal migration management”, HWWA Discussion Paper, Hamburg:Hamburg Institute of International Economics.

Overbeek, Henk (2002b) “Neoliberalism and the Regulation of Global Labor Mobility” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, N°581, pp.74-90.

Palomares Lerma, Gustavo (2004) *Relaciones internacionales en el siglo XXI* Madrid: Editorial Tecnos.

Pearson, Frederic y Rochester, Martin (2003) *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI* Bogotá: McGraw-Hill / Interamericana.

Pedone, Claudia (2005) “‘Tú siempre jalas a los tuyos’. Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España”, en Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (Eds.) *La migración ecuatoriana Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito:FLACSO-Ecuador/Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.

Pedone, Claudia (2007) *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*, Quito: Abya-Yala.

Pedone, Claudia y Gil Araujo, Sandra (2008) “Los laberintos de la ciudadanía. Políticas migratorias e inserción de las familias migrantes latinoamericanas en España”, *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Vol. XVI, pp. 143-164.

Pedone, Claudia; Agrela Romero, Belén; Gil Araujo, Sandra (2012) “Políticas públicas, migración y familia. Una mirada desde el género”, *Papers*, Vol. 17, N° 3, pp. 541-568.

Pellerin, Hélène (1999a) “Regionalisation of Migration Policies and Its Limits: Europe and North America”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, N° 5.

Pellerin, H el ene (1999b) "The Cart before the Horse? The Coordination of Migration Policies in the Americas and the Neoliberal Economic Project of Integration", *Review of International Political Economy*, Vol. 6, N o 4.

Pellerin, H el ene (2003) "Crisis? What crisis? The politics of migration regulation in the era of globalization" en Kofman, Eleonore y Youngs, Gillian (Eds.) *Globalization: theory and practice* London:Continuum International Publishing Group.

Pereda, Carlos y Prada, Miguel Angel (2003) "Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los estados" en *América Latina en el sistema mundial: cuadernos de discusión* N o 3 Cuenca:Universidad de Cuenca/ILDIS.

Pereira Castañares, Juan Carlos (2003) "El estudio de la sociedad internacional contemporánea" en Pereira, Juan Carlos (comp.) *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* Barcelona:Ariel.

Pérez Herrero, Pedro (2003) "Las relaciones de España con América Latina durante los siglos XIX y XX: discursos gubernamentales y realidades" en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Pinyol, Gemma (2006) "La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito", en Ribera i Pinyol, Josep y Florensa Palau, Sen n (Coords.) *Med. 2006: el año 2005 en el espacio Euromediterráneo*, Barcelona, IEMed.

Pinyol Jiménez, Gemma (2007) "España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n o 79-80, pp. 87-105.

Piñuel Raigada, José Luis (2002) "Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido", *Estudios de Socioling stica*, Vol. 3, N o 1.

Pisarello, Gerardo (2009) “Derechos sociales e inmigración: razones para una comunidad de iguales”, en Pérez Ruales, Nicole y Valle Franco, Alex (Eds.) *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, Quito: Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Ponce Leiva, Javier (2005) “Estudio introductorio”, en Ponce Leiva, Javier (Ed.) *Migrantes. Problemas y ayudas*, Quito:El Conejo.

Ponce Leiva, Javier (2006) “El último período democrático 1979- 2006”, *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, N° 44, pp. 139-164.

Ponce Leiva, Javier (Comp.) (2005) *Migrantes. Problemas y ayudas*, Quito:El Conejo.

Ponce Leiva, Pilar (2005) “La inmigración ecuatoriana en España: nuevas vidas, nuevos problemas”, en Ponce Leiva, Javier (Ed.) *Migrantes. Problemas y ayudas* Quito:El Conejo.

Proaño, José Eduardo (2002) “Las relaciones Ecuador - Unión Europea”, en Bonilla, Adrián (Ed.) *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana* Quito:FLACSO/CAF/MMRREE.

Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques (2005a) *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria (segunda edición actualizada)*, Quito:Centro de Investigaciones CIUDAD.

Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques (2005b) “La estampida migratoria ecuatoriana”, en Solfrini, Giuseppe (Ed.) *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador: Características de la nueva ola emigratoria, Volúmen 1*, Quito:Alisei.

Ribas Mateos, Natalia (2011) “Presentación: Cuatro años de reflexiones fronteras”, en Ribas Mateos, Natalia (Ed.) *El río bravo mediterráneo. Las regiones fronteras en la época de la globalización*, Barcelona:Ediciones Bellaterra.

Rocha, José Luis (2013) “El giro de la cooperación española al desarrollo: entrelazando miedo, cultura despolitizada y poder coercitivo estatal para controlar las migraciones”, *Encuentro*, N° 95, pp. 28-46.

Rogers, Rosemarie (1992) “The Politics of Migration in the Contemporary World”, *International Migration*, Vol. XXX, N°1, pp. 33-55.

Rosenberg, José (2005) “Gestión Diplomática del Ecuador en Asuntos Migratorios en Organismos Internacionales”, en Ponce Leiva, Javier (Ed.) *Emigración y política exterior en Ecuador*, Quito:CEI/FLACSO/ABYA YALA.

Russell, Roberto (1993) “Reflexiones sobre lo ‘nuevo’ del ‘Nuevo Orden Mundial’”, *Estudios Internacionales*, Año XXVI, N°102, pp.134-154.

Salter, Mark (2003) *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Boulder:Lynne Rienner.

Samers, Michael (2010) *Migration*, New York:Routledge.

Sanahuja, José Antonio (2006) “El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, *Pensamiento Propio* N° 23, pp. 9-36.

Santi, Silvana (2011a) “¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones”, ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, FLACSO-Ecuador, Quito, 18 al 20 de mayo.

Santi Pereyra, Silvana (2011b) “El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones” ponencia presentada en el V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 16 de septiembre de 2011.

Santi, Silvana y Clavijo, Janneth (2013) “Las políticas de control migratorio insertas en las estrategias de ‘Desarrollo’: los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador”, ponencia presentada en *I Congreso Internacional "Nuevos horizontes de Iberoamérica"*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 6-8 de noviembre.

Sanz Díaz, Carlos (2003) “La administración exterior del Estado” en Pereira, Juan Carlos (Coord.) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona:Ariel.

Sassen, Saskia (1996) “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today” *Social Justice* Vol. 23, N° 3, pp. 9-20.

Sassen, Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona:Ed. Bellaterra.

Sassen, Saskia (2003) *Los espectros de la globalización* Buenos Aires:Fondo de Cultura económica.

Sassen, Saskia (2012) *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires: Editorial Katz.

Sayad, Abdelmalek (2008) “Estado, Nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración” *Apuntes de investigación*, N° 13, pp. 101-116

Sayad, Abdelmalek (2010) *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado* Barcelona:Anthropos.

Sayad, Abdelmalek (2013) Colonialismo e migrazioni. Un’intervista ad Abdelmalek Sayad di Federico Neiburg, en Avallone, Gennaro y Torre, Salvo (eds.) *Abdelmalek Sayad: per una teoría poscoloniale delle migrazioni*, Catania:Il Carrubo.

Segovia, Alfonso (2002) “Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones”, en Bonilla, Adrián (Ed.) *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Quito:FLACSO/CAF/MMRREE.

Shankar Singh, Joyti (2001) *Un nuevo consenso sobre población. Balances y propuestas en el umbral del siglo XXI* Barcelona:Icaria/CIDOB.

Sklar, Holly (1980), “Trilateralism: Managing dependence and democracy – an overview” en Skalar, Holly (Eds.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Cambridge:South End Press.

Sola Espinosa, Jorge (2010) “La desregulación política del mercado de trabajo en España (1984-1997): un programa de investigación”, *Revista de Economía Crítica*, N° 9, pp. 4-30.

Stang, María Fernanda (2009) “El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones”, en Domenech, Eduardo (Coord.) *Migración y Política: el Estado interrogado, Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba:Ed. Universidad Nacional de Córdoba.

Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel; y Moreno García, Ángela (2007) “El Estado y las luchas de los sin papeles en España: ¿una extensión de la ciudadanía?”, en Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel; y Moreno García, Ángela (Eds.) *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*, Madrid:Traficantes de sueños.

Sunkel, Osvaldo y Tomassini, Luciano (1984) “La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo” en Méndez, Sofía (Selec.) *La crisis internacional y la América Latina* México D.F:Fondo de Cultura Económica.

Symonides, Janusz y Volodin, Vladimir (1995) “A concept and new dimensions of security: introductory remarks”, en UNESCO, *Non-military aspects of international security*, Paris:UNESCO.

Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel (2001) “¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?”, *Notas de Población*, N° 73.

Terrón i Cusí, Anna (2001) “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general”, *Afers Internacionals*, N° 53, pp. 13-30.

Thouez, Colleen y Channac, Frederique (2006) “Shaping international migration policy: The role of Regional Consultative Processes”, *West European Politics*, Vol. 29, No. 2.

Tokatlian, Juan (1983) “¿Es nueva la ‘nueva’ política exterior latinoamericana?” en Drekonja, Gerhard y Tokatlian, Juan (Eds.) *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana* Bogotá: CEREC/CEI-UNIANDES.

Tomassini, Luciano (1987) “Elementos para el análisis de la política exterior” *Estudios Internacionales*, Año XX, N° 78, pp. 125-157.

Torpey, John (2006) “Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos `medios de movimiento””, en *Zona Abierta* N° 116-117, pp. 59-87.

Torreblanca, José (2001) “La Europeización de la política exterior española” en Closa, Carlos (Ed.) *La Europeización del sistema político español* Madrid: Istmo.

Troya, Gabriela (2005) “El Ecuador y la Política Migratoria de la Unión Europea - Inclusión del eje migratorio en la cooperación bilateral-”, en Ponce Leiva, Javier (Ed.) *Emigración y política exterior en Ecuador*, Quito: CEI/FLACSO/ABYA YALA.

Tula, Jorge (1990) “Esa cosa llamada gobernabilidad” *Ciudad Futura* N° 21, p28.

Unzurrunzaga, Agustín (2002) “Consideraciones a las políticas de cupos: en el reino de lo absurdo”, *Revista MUGAK*, N° 18.

Vallejo, Andrés (2004) “El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”, en Escrivá, Ángeles y Ribas, Natalia (Coords.) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en Europa*, Andalucía: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.

Van Amersfoort, Hans (1999) "Migration control and minority policy: the case of the Netherlands", en Brochmann, Grete & Hammar, Thomas (Eds.) "*Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*", Berg:OXFORD.

Verdesoto, Luis (2003) "El Plan Colombia y las crisis en el Ecuador", en Verduga Vélez, César (Coord.) *Las agendas del capitalismo global*, Buenos Aires:Lumen.

Vertovec, Steven (2007), "Circular Migration: the way forward in global policy?" *Working papers*, International Migration Institute, University of Oxford. Disponible en: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>, visitada en julio de 2011.

Vidal-Beneyto, José (2002) "Las palabras del imperio. Gobernabilidad y Gobernanza" *Diario El País*, Madrid, 12 de abril. Disponible en [http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html), consultado en diciembre de 2011.

Vieira Posada, Edgar (2005) "Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales", *Revista Papel Político* N°18, diciembre, Bogotá: Pontífica Universidad Javeriana, pp. 235-290.

Vono de Vilhena, Daniela; Domingo i Valls, Andreu; y Bedoya, María Helena (2008) "Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España", *Papeles de Población*, VOL 14.

Walters, William (2010) "Imagined Migration World: The European Union's Anti-Illegal Immigration Discourse", en Geiger, Martin y Pécoud, Antoine (Eds.) *The politics of international migration management*, Hampshire:Palgrave Macmillan.

Weiner, Myron (1985) "On International Migration and International Relations", *Population and Development Review*, Vol. 11, N°3, pp. 441-455.

Weiner, Myron (1995) *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights* New York:Harper Collins.

Westphal, Kirsten (2005) “Biregionalism: Projecting a New Pattern of Governance? EU's Relations with Latin America”, en Grabendorf, Wolf & Seidelmann, Reimund (Eds.) *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global system*, Baden-Baden:Nomos.

White, Brian (1999) “The European challenge to foreign policy analysis” *European Journal of International Relations*, Vol. 5, N°1, pp. 37-66.

Wimmer, Andres y Glick Schiller, Nina (2002) “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and social sciences” en *Global Network*, VOL 2, N°4, 301-334.

Zapata-Barrero, Ricard (2001) “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 53, pp.149-176.

Zapata-Barrero, Ricard y Zaragoza, Jonathan (2008) “Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y flujos migratorios?” *Panorama Social*, N° 8, pp. 186-195.

Zolberg, Aristide (1989) “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World” en *International Migration Review*, Vol. 23, N°3, pp. 403-430.

Zolberg, Aristide (1999) “Matters of State: theorizing immigration policy”, en Hirschman, Charles; Kasinitz, Philip; Dewind, Josh (Eds.) *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York:Russell Sage Foundation.

Zolberg, Aristide (2000) “The politics of immigration policy: an externalist perspective” en Foner, Nancy; Rumbaut, Rubén; Gold, Steven (Eds.) *Immigration research for a new century* New York: Russell Sage Foundation.

Zolberg, Aristide (2003) “The archaeology of ‘remote control’”, en Fahrmeir, Andreas; Faron, Olivier; Weil, Patrick (Eds.) *Migration Control in the North*

*Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York:Berghahn Books.

Zolberg, Aristide (2006) *A Nation by Design: Immigration policy in the fashioning of America*, New York:Russell Sage Foundation.

### **Documentos, discursos y escritos oficiales**

I Cumbre UE-América Latina y el Caribe (1999), Declaración de Río de Janeiro y Prioridades para la acción, Río de Janeiro, 29 de junio.

II Cumbre UE-América Latina y el Caribe (2002), Declaración Política, Compromiso de Madrid, Madrid, 17 de mayo.

III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (1993), Declaración de Bahía, Salvador de Bahía, 16 de julio.

VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (1997), Declaración de Margarita, Margarita, 9 de noviembre.

VII Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea (1997), Declaración, Noordwijk, 8 de abril.

VIII Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea (1998), Declaración, Ciudad de Panamá, 12 de febrero.

IX Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea (2000), Declaración, Vilamoura, 24 de febrero.

X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2000), Declaración de Panamá, Panamá, 18 de noviembre.

X Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea (2001), Declaración, Santiago de Chile, 28 de marzo.

XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2001), Declaración de Lima, Lima, 24 de noviembre.

XI Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea (2003), Declaración, Atenas, 28 de marzo.

XII Comisión Mixta Centroamérica-UE (2003), Acta, Bruselas, 3 de octubre.

XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2002), Declaración de Bávaro, Bávaro, 16 de noviembre.

XIII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina (1997), Acta final, Caracas, 22 de mayo.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2003), Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, 15 de noviembre.

XV Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina (2001), Conclusiones, Valparaíso, 26 de Abril.

XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea – América Latina (2003), Acta final, Bruselas, 22 de mayo.

Acta de la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 2 de agosto de 2001.

Acta de la XI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, Quito, 14 de marzo de 2005.

Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE–CAN (2003), Roma, 15 de diciembre.

Acuerdo entre España y Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales (2001).

Adenda (1993) a la recomendación relativa al tránsito a efectos de expulsión, 1 y 2 de junio de 1993.

Alou Forner, Gabriel (2001) “España y el Ecuador, más unidos por la emigración”, en Porras, María Elena y Calvo-Sotelo, Pedro (Coords.) *Ecuador-España. Historia y perspectivas*, Quito:Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Aragón Bombín, Raimundo (1992) “La España de los 90 ante el reto de la inmigración”, *Papeles del Psicólogo*, N° 54. Disponible en: <http://www.papelesdelpsicologo.es/vernumero.asp?id=558>

Aznar, José María (1996), “Presente y futuro de España en el mundo”, *Ensayos INCIPE*, N° 8.

Benavides Llerena, Gina (2007) “Informe sombra al primer informe del Estado ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, Documento de la Coalición interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Quito.

BOE N° 101 (2001), *Resolución de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*, 27 de abril de 2001.

BOE N° 158, *Instrumento de ratificación del Acta Unica Europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986*, 3 de julio de 1987.

BOE N° 182 (1988) *Resolución de 19 de julio de 1988 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador Civil de Almería las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 30 de julio

BOE N° 205 (1988) *Resolución de 18 de agosto de 1988 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega al Gobernador Civil de Córdoba las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 26 de agosto.

BOE N° 223 (1986) *Resolución de 21 de julio de 1986 de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador civil de Santa Cruz de Tenerife las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 17 de septiembre.

BOE N° 232 (1986) *Resolución de 15 de septiembre de 1986 de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delegan en el Gobernador civil de Málaga las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 27 de septiembre.

BOE N° 243 (2002), *ORDEN AEX/2487/2002 por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado, en Quito (República del Ecuador)*, 10 de octubre.

BOE N° 286 (1986) *Resolución de 20 de noviembre de 1986 de la Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador civil de Cádiz las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 29 noviembre.

BOE N° 81 (1986) *Resolución de 26 de enero de 1986 de la Dirección de la Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador Civil de Barcelona las facultades sobre expulsión de extranjeros*, 4 de abril.

Boletín Oficial de las Cortes Generales n° 513 (2003) Contestación del Gobierno a la pregunta del diputado Salvador De la Encina Ortega, del Grupo Socialista, sobre las actuaciones para frenar la llegada incesante de inmigrantes “sin papeles” a través del estrecho de Gibraltar, 27 de marzo.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 165 (1991), Congreso de los Diputados, Serie D, 22 de marzo.

Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 74 (1990), Congreso de los Diputados, Serie D, 18 de junio.

Calvo-Sotelo, Pedro (2001) “Ecuador y España: ciento sesenta años de relación bilateral en perspectiva”, en Porras, María Elena y Calvo-Sotelo, Pedro (Coords.) *Ecuador-España. Historia y perspectivas*, Quito:Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Canje de Notas sobre supresión de visados entre España y Ecuador, Madrid, 30 de octubre de 1963.

Carrión Mena, Francisco (2001) “España en la política exterior ecuatoriana: del siglo XVI al XXI”, en Porras, María Elena y Calvo-Sotelo, Pedro (Coords.) *Ecuador-España. Historia y perspectivas*, Quito:Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

COM (1994) 23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies, Brussels, February 23.

COM (2000) 757 final, Comunicación de la Comisión al consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, Bruselas, 22 de noviembre.

COM (2001) 127 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, Bruselas, 13 de marzo.

COM (2001) 387 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, Bruselas, 11 de julio.

COM (2001) 428 final, “La gobernanza europea. Un libro blanco”, Bruselas, 25 de julio.

COM (2002) 679 final, Propuesta de reglamento del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de

terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (Presentada por la Comisión), Bruselas, 28 de noviembre.

COM (2002) 703 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros, Bruselas, 3 de diciembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001) La gobernanza europea. Libro blanco [COM 2001, 428 final], Bruselas, 25 de julio.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002) Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros, COM (2002) 703 final, Bruselas.

Commission of the European Communities (1991) “Immigration of citizens from third countries into the southern Member States of the European Community. A comparative survey of the situation in Greece, Italy, Spain and Portugal”, Supplement 1/91, Brussels/Luxembourg: European Communities.

Comparecencia de la ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio, ante la comisión de asuntos iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas generales de su departamento para Iberoamérica, Boletín Oficial de las Cortes Generales N° 416, 20 de febrero de 2003.

Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué i Camps para informar sobre el Plan Estratégico de Acción Exterior, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, N°55, 26 de septiembre de 2000.

Comparecencia del presidente del gobierno (1999), José María Aznar López, ante el pleno del congreso para informar sobre la cumbre de jefes de estado y de gobierno de la UE, celebrada en Tampere (Finlandia), Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, N° 265, 20 de octubre.

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del Congreso para informar sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada en Tampere (Finlandia), Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 265, 20 de octubre de 1999.

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del congreso, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 175, 24 de junio de 2002.

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar López, ante el pleno del Congreso, en el debate de política general en torno al estado de la nación (referencias a la política exterior), Boletín Oficial de las Cortes Generales, N° 179, 15 de julio de 2002.

Comparecencia del presidente del gobierno, José María Aznar, ante el pleno del congreso para informar sobre el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken (Bélgica).

Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso para informar sobre temas relativos al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, BOCG N° 79, 11 de octubre de 2000.

Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Jesús Manuel Gracia Aldaz, ante la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso, para responder a la pregunta del diputado Pablo Izquierdo Juárez, del Grupo Popular sobre vinculación que realiza el gobierno de las políticas de inmigración y cooperación para el desarrollo, BOCG N° 117, 12 de diciembre de 2000.

Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Jaime Rodríguez-Ponga y Salamanca, ante la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo del Congreso, para responder a la

pregunta de la diputada Delia Blanco Terán, del Grupo Socialista, sobre países con los que se está trabajando de forma más intensa en la ayuda oficial al desarrollo y que son emisores de flujos migratorios a nuestro país, BOCG N° 725, 1 de abril de 2003.

Comparecencia del Vicepresidente primero del Gobierno y Ministro del Interior, Mariano Rajoy Brey (2001), Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones Justicia e Interior, VII Legislatura, N° 394, 13 de diciembre.

Conferencia de José María Aznar en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, Oxford, Reino Unido, 20 de mayo de 2002.

Conferencia de prensa del canciller alemán, Gerhard Schröder, y del presidente del gobierno, José María Aznar, Quedlinburg, Alemania, 4 de octubre de 2001.

Conferencia de prensa del presidente del consejo de ministros de Italia, Giuliano Amato, y del presidente del gobierno, José María Aznar, Nápoles, 10 de junio de 2000.

Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, José María Aznar, y del Primer Ministro de Bélgica, Guy Verhofstadt, Moncloa, 19 de enero de 2000.

Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, después de la XII Cumbre Iberoamericana, Punta Cana, República Dominicana, 16 de noviembre de 2002.

Conferencia de prensa del Primer Ministro del Reino de Marruecos, Abderrahmane El Yousoufi, y del presidente del gobierno, José María Aznar, Rabat, 8 de mayo de 2000.

Conferencia del ministro de asuntos exteriores, Josep Piqué, en la Escuela Diplomática, Madrid, 13 de junio de 2001.

Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (1998) Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de

Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, Bruselas, 3 de diciembre.

Consejo de la UE (1995) Recomendación del Consejo relativa a la concentración y cooperación en la ejecución de las medidas de expulsión, 22 de diciembre.

Consejo de la UE (1997) Decisión del Consejo relativa al intercambio de información en materia de ayuda a la repatriación voluntaria de nacionales de terceros países, 97/340/JAI, 26 de mayo.

Consejo Europeo de Edimburgo (1992) Declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria (Anexo 5 de la parte A), Consejo Europeo de jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Europea, Edimburgo, 12 de diciembre.

Consejo Europeo de Sevilla (2002) Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de junio.

Consejo Europeo de Tampere (1999) Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre.

Consejo Europeo de Tampere (1999), Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre.

Constitución de España, 1978.

Constitución política de la República del Ecuador, 1998.

Convenio de doble nacionalidad entre el Estado español y la República del Ecuador, Quito, 4 de marzo de 1964.

Council of Europe (1991) *Final Communiqué of the Ministerial Conference on the Movement of Persons from Central and East European Countries*, Viena.

Decisión del Comité Ejecutivo (1998a) relativa a la adopción de un plan de acción contra la inmigración ilegal, SCH/Com-ex (98) 37 def. 2, 27 de octubre de 1998.

Decisión del Comité Ejecutivo (1998b) relativa a la cooperación entre las Partes contratantes en materia de expulsión de extranjeros por vía aérea, SCH/Com-ex (98) 10, 21 de abril.

Decisión del Comité Ejecutivo (1998c) relativa a las medidas que han de adoptarse frente a países que plantean problemas en materia de expedición de documentos que permitan la expulsión del territorio Schengen, SCH/Com-ex (98) 18ª rev., 23 de junio.

Decisión del Consejo (2004) por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países, 2004/191/CE, 23 de febrero.

Decreto 522/1974, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España.

Denuncia del Canje de Notas de 30 de octubre de 1963 sobre supresión de visados entre España y Ecuador, Quito, 3 de junio de 2003.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Nº 100 (1991), Sesión Plenaria Nº 94, 9 de abril.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2000) Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de una Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, 2000/C 243/01, 24 de agosto.

Directiva 2001/40/CE del Consejo (2001) relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, 28 de mayo.

Dirks, Gerald (1993) "International Migration in the Nineties: Causes and Consequences" *International Journal*, Vol. 48, Nº 2, pp. 191-214.

Discurso de investidura a la presidencia del gobierno de José María Aznar, Congreso de los Diputados, Madrid, 25 de abril de 2000.

Discurso del presidente del Consejo Europeo, José María Aznar, durante la inauguración de la II Cumbre UE-América Latina y Caribe, mayo de 2002.

DOCE (1996) Resolución del Consejo sobre limitaciones de la admisión de nacionales de los países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros, N° C274/3, 19 de septiembre.

Embajada de España en Ecuador/INECI (2003), Acta de la reunión del comité mixto de evaluación y seguimiento de la X Comisión Mixta de Cooperación Ecuatoriano-Española, 25 de abril.

Embajada del Ecuador en España (2013), Principales tratados bilaterales ecuador-España, Madrid.

García Solaz, Manuel (2001) “La cooperación Hispano-Ecuatoriana”, en Porras, María Elena y Calvo-Sotelo, Pedro (Coords.) *Ecuador-España. Historia y perspectivas*, Quito:Embajada de España en el Ecuador/Archivo histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Informe del grupo de reflexión (1995), Doc. SN 520/95 (REFLEX 21), Messina, 2 de junio/Bruselas, 5 de diciembre.

INTERMON-OXFAM; ILDIS; Centro de investigaciones Ciudad; (2001) “El proceso migratorio de Ecuatorianos a España”, *Proyecto Migración, Comunicación y Desarrollo*. Quito:INTERMON-OXFAM/ILDIS/Centro de investigaciones Ciudad.

Intervención de José María Aznar para presentar las prioridades de la presidencia española de la Unión Europea, Madrid, 10 de diciembre de 2001.

Intervención de la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, Foro Nueva Economía, Madrid, 19 de febrero de 2003.

Intervención del Ministro de Asuntos exteriores, Josep Piqué, Jornadas organizadas por el periódico Frankfurter Allgemeine Zeitung y el Center For Applied Policy Research, Berlín, 4 de junio de 2002.

Ley 18/1990, sobre la reforma del Código Civil en materia de nacionalidad.

Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley 36/2002, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

Ley 51/1982, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil.

Ley de Extranjería (1971), Nº 1.897, 27 de diciembre.

Ley de Naturalización (1976), Decreto Supremo Nº 276, 2 de Abril.

Ley de reforma del código penal (2000), Nº 2000-20.

Ley Orgánica 11/2003, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000; de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal.

Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Ley Orgánica 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica N°81 (2002), Para el ejercicio del derecho de los ecuatorianos en el exterior para elegir Presidente y Vicepresidente de la República del Ecuador.

Ley Orgánica10/1995, del Código Penal.

Matutes, Abel (1996) “España en Europa”, *Política Exterior*, Vol. 10, N° 52, pp. 95-105.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2000), Plan director de la cooperación española 2001-2004, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomos 1, 2, 3, 1995-1996.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomos 1 y 2, 1996-1997.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, Tomo 1 y 2, 1998-1999.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2000.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2001.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2002.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2003.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, Informe a la Nación, Quito, 2004.

Ministerio del Interior (1996), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (1997), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (1998), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (1999), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (2000), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (2001), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (2002a), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (2002b) Balance 2001 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid:Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

Ministerio del Interior (2002c) Balance 2002 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid:Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

Ministerio del Interior (2003) Balance 2003 - Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid:Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

Ministerio del Interior (2003), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Ministerio del Interior (2004), Anuario Estadístico de Extranjería, Madrid:Ministerio del Interior/Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

OIM (1992) “Décimo Seminario de la OIM sobre Migración y Desarrollo. Desafíos para el último decenio del siglo XX”; *comunicado de prensa* N° 701, Ginebra, 15 de septiembre.

OIM (2004) “Estrategia de la OIM: realidades migratorias actuales y futuras y función de la OIM”, MC/INF/274, 88° reunión del Consejo, 4 de noviembre.

OIM (2008) *Perfil migratorio del Ecuador 2008*, Quito:OIM.

OIM (2009) *Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador*, Quito:OIM-Ecuador.

OIM (2010a) “Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio”, Geneva:OIM.

OIM (2010b) “Migration Initiatives. Appeal 2010”, Geneva:OIM.

OIM (2011) “Glossary on migration”, *International Migration Law* N° 25, Geneva:OIM, pp. 1-114.

OIM (2012) *Perfil migratorio del Ecuador 2011*, Quito:OIM.

ONU (2002), *Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre Derechos Humanos de los migrantes, presentado en cumplimiento de la*

*resolución 2001/52*, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Misión al Ecuador, 15 de febrero.

Parlamento Europeo (1996) Resolución sobre las prácticas de expulsión de los inmigrantes en situación irregular, Diario Oficial N° C 320, 28 de octubre.

Parlamento Europeo (2000), Fichas técnicas, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2\\_1\\_1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_1_1_es.htm), consultado el 31 de agosto de 2013.

Parlamento Europeo (2003), Informe FINAL A5-0005/2003, Documento de sesión sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, 22 de enero.

Partido Popular (1996), Programa electoral.

Partido Popular, 2000, Programa electoral.

Piqué, Josep (2001) “España en el mundo: la modernización del servicio exterior”, *Política Exterior*, Vol. 15, N° 83, pp. 79-93.

Real Decreto 1119/1986, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Real Decreto 140/1997, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

Real Decreto 1412/2000, de creación del Consejo de Política Exterior.

Real Decreto 1485/1985, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento.

Real Decreto 155/1996, Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

Real Decreto 1888/1996, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería.

Real Decreto 345/2001, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.

Real Decreto 511/1992, de 14 de Mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería.

Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía.

Real Decreto 758/1996, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, por el que se crea en el Ministerio del Interior la Dirección General de Extranjería e Inmigración.

Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000.

Recomendación (1992) relativa al tránsito a efectos de expulsión, 30 de noviembre.

Reglamento N° 539 (2001) del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, 15 de marzo de 2001.

Reglamento N° 574/1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, 12 de marzo.

Resolución (1995) sobre la expulsión de la UE de inmigrantes vietnamitas, Diario Oficial N° C 109, 1 de mayo, p. 168.

Resolución del Parlamento Europeo (2001) sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, A5 - 0336, Bruselas, 15 de noviembre.

Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y los miembros de la Troika de la Unión Europea (2002), Nueva York, 14 de septiembre.

Reunión Ministerial entre Comunidad Andina – Unión Europea (2003), comunicado conjunto, Atenas, 27 de marzo.

Reunión sobre Migración entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe (2004), Informe adoptado por la Sesión Plenaria, Quito, 4 y 5 de marzo.

SEC (1991) 1855 final, Commission communication to the Council and the European Parliament on immigration, Brussels, October 23.

SEC (1992) 915 final, “Development cooperation policy in the run-up to 2000. The Community's relations with the developing countries viewed in the context of political unión. The consequences of the Maastricht Treaty”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 15 May.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) (1957), Roma, 25 de marzo.

Tratado de Ámsterdam (1997), por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, Diario Oficial N° C 340, 10 de noviembre.

Tratado de la Unión Europea (1992), Diario Oficial N° C 191, 29 de julio.

UE (1999) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva asociación Unión Europea/América Latina en los albores del Siglo XXI, Bruselas, 9 de marzo.

UNFPA (El Cairo) (1994) “Programa de Acción”, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

United Nations (2009) “Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision”. CD Rom.