

“La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal”¹

“The ecuadorian migration in the codevelopment: elements for a transnationality from the State”

Datos personales

Nombre: Almudena Cortés Maisonave

Dirección: Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español,
Facultad de Filosofía y Letras, Despacho B, Módulo 210-bis,

Ciudad Universitaria de Cantoblanco,

C/ Francisco Tomás y Valiente, 1, 28049, Madrid

Teléfono: 914972941

<almudena.cortes@uam.es>

Resumen

La presente comunicación tiene como objetivo tratar la actual relación que mantiene el codesarrollo con un objetivo más general de necesidad de gobernanza de las migraciones por parte del gobierno español y ecuatoriano. El origen de esta nueva tendencia es doble. Por una parte, la creciente erosión de la autoridad soberana del estado debido a la extensión de la globalización. Por otra, el proceso poco armonioso de consolidación del modelo de estado neoliberal. Precisamente esto se evidencia cada vez más en el caso de la “dificultad” del estado para controlar la migración y la creciente emergencia y configuración de espacios plurilocales y comunidades transnacionales. El estado necesita herramientas que le permitan mantener su esencia al mismo tiempo que la trasciende mediante el desarrollo de técnicas administrativas nuevas como es el caso del codesarrollo. En su emergencia y configuración, están jugando un papel fundamental los países emisores de emigración así como el complejo entramado de

¹ Esta comunicación recoge parte de las categorías analíticas y conclusiones de mi tesis doctoral en curso como Investigadora del Departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid gracias a la financiación de una Beca Predoctoral de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación de España (2002-2006). Igualmente, se obtuvo financiación en la convocatoria competitiva de Proyectos de Investigación de la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid en la convocatoria 2006 con el proyecto “La construcción del codesarrollo: elementos para un modelo transnacional”.

actores no gubernamentales (especialmente las ONGS y agencias de desarrollo) que han contribuido a forjar un gobierno de la migración “a distancia”.

Palabras Clave: migración ecuatoriana, codesarrollo, transnacionalismo, Estado, gobernanza.

Abstract

As essential aim of this text, this paper is about the current relation between the codevelopment and a broader objective of governance of migration. In this sense, the cases of the Ecuadorian and Spanish governments will be explored and discussed. Two main causes are linked with the origin of codevelopment. In one hand, the growing erosion of sovereignty of the State due to the globalization dimension. In other hand, the not very harmonious process of consolidation of neoliberal State. Precisely, it becomes in something evident in the difficulty that State experiences in controlling migration more and more and the increasing emergence and configuration of multilocal spaces and transnational communities. State need political tools of governance that allow it simultaneously to keep its essence at the same time that this is being transcended by the development of new administrative and political techniques as in the case of codevelopment. In its configuration, the sending and reception countries of migration just like the dense network weft of non governmental actors (especially, NGOs and agencies of development) have playing a crucial role, forging a governance of migration *at a distance*.

Keywords: ecuadorian migration, co-development, transnationalism, State, governance

Introducción

El 12 de julio de 2007, el presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa, inició una serie de visitas de Estado por Europa. No era la primera vez que Rafael Correa visitaba los principales lugares de destino de los migrantes ecuatorianos ya que a lo largo de la campaña electoral celebrada a lo largo de 2006, el líder de Alianza País había visitado las principales ciudades con mayor presencia ecuatoriana. Lo relevante esta vez, lo novedoso era que esta visita significaba la primera realizada por un jefe de estado ecuatoriano a sus migrantes en el exterior constituidos como “quinta región”. Entre un mar de ecuatorianos enfervorizados, el presidente rodeado de una nutrida comitiva, se dirigió a un público de más de 200 personas reunidas en el Consulado del Ecuador en Madrid y micrófono en mano señaló:

*“Compañeros, compañeras residentes en este país hermano, perdonen, estoy muy emocionado al verles a todos ustedes aquí, créanme que como ciudadano, como economista estoy avergonzado y quiero pedir perdón por esta tragedia nacional llamada migración, perdón por esas políticas sociales y económicas que destrozaron al Ecuador y obligaron a salir a millones de ecuatorianos expulsados de su propia tierra, gracias por no haberse olvidado de su país natal...[...]...ha habido mucha arrogancia, mucha soberbia de las clases dominantes: los banqueros, grandes industriales, la llamada Cámara de la producción...siempre intentan darnos clases de moral, de buenas costumbres, de política económica, hacen plata en el país y la mandan afuera, **mientras que ustedes vienen arriesgando bienes, vida, etc. en países extranjeros, sudando, sacrificándose día a día en Murcia, Valencia, Barcelona, Madrid, Nueva York, Génova, reúnen unos cuantos euros y lo mandan al Ecuador, y eso es lo que sostiene la economía y la dolarización ecuatoriana, y es bueno que el país y el mundo sepa la verdad, al Ecuador no lo mantienen los ricos, no lo mantienen los banqueros, no lo mantienen las Cámaras de producción, al Ecuador lo mantienen los pobres, ustedes, los migrantes...**”* (Notas de campo, Consulado del Ecuador en Madrid, julio 2007).

En esta declaración, vemos cómo el presidente se dirige a una comunidad que se encuentra desperdigada en varios lugares del mundo, dándonos a entender, pues, cómo el Ecuador se encuentra presente en otros lugares más allá del territorio del país. Pero además, esta ha sido la primera vez que un presidente del Ecuador reconoce de este

modo el papel que la migración está desempeñando en el sostenimiento del país. Efectivamente, desde que en el año 1998-1999 se iniciara la acelerada partida de ecuatorianos al exterior, el Ecuador ha tenido que ir reconociéndose poco a poco como país de emigración. En un principio, la migración se mantuvo como un elemento no prominente en la esfera pública nacional, era algo negado, no asumido de forma pública por la población ya que ésta implicaba en la mayoría de los casos una connotación de ilegalidad y de clandestinidad lo que agudizaba el ocultamiento de ésta en el seno de las familias. Sin embargo, la dimensión que alcanzó así como el surgimiento de determinados sucesos y problemas (desaparición de personas, impago de la deuda del viaje al chulco, ejecuciones de las deudas, violaciones de derechos de ecuatorianos, accidentes como el de Lorca en Murcia o el atentado terrorista de ETA en el que murieron dos ecuatorianos) han contribuido a hacer de la migración ecuatoriana un tema social de primera magnitud para el Ecuador.

Si hacemos un breve repaso por las cifras, el año 2000 marca un giro en la migración ecuatoriana ya que es el periodo que presenta la curva más alta de migración con un saldo migratorio de 175.922 ecuatorianos (Dirección Nacional de Migración de Ecuador, 2006). Así pues, la crisis que se desata en el Ecuador, que generaliza un sentimiento de desconfianza e incertidumbre en las posibilidades del país, y la alternativa ya conocida de la migración como opción u oportunidad, abren una nueva etapa migratoria. En sólo cinco años el resultado es que emigran el mismo número de personas que lo hicieron a lo largo de las últimas cinco décadas, y las fuentes oficiales ecuatorianas calculan que en la actualidad residen fuera del país dos millones y medio de ecuatorianos, es decir, el 15% de la población económicamente activa (Vega, 2006). Esta “acelerada salida” por parte de migrantes ecuatorianos sigue teniendo como destino EEUU pero sobre todo, Europa. Así, España, EEUU e Italia son los principales destinos de la emigración de los y las ecuatorianas. Hasta 1997, el 63% de los emigrantes se dirigió a los EEUU. De acuerdo al Censo 2001, el 49,4% de la población que salió, entre 1996 y 2001, está en España; el 26,70% en EEUU y el 9,90% en Italia. Si bien los datos del Censo muestran porcentajes muy bajos en otros países europeos, es necesario señalar la presencia cada vez más creciente de ecuatorianos en Inglaterra, Bélgica y Suiza (Herrera, 2007).

En cuanto a la composición de estos flujos, la mayor parte de los migrantes proceden de zonas urbanas (un 73,16% frente a un 26,83% de las zonas rurales según el Censo 2001, con Quito y Guayaquil como ciudades principales), de provincias diversas

(fundamentalmente de la Costa y de la Sierra, pocos de la región amazónica), y ahora encontramos cómo el perfil de éstos se diversifica: hombres, jóvenes y mujeres con niveles educativos por encima del promedio nacional y de diferentes clases sociales, que salen del país hacia diferentes destinos.

Si le prestamos atención a las remesas, Ecuador es el tercer receptor de remesas de América Latina, experimentando un crecimiento constante desde 1999 y convirtiéndose para el año 2000 en el segundo ingreso más importante para el país, sólo por detrás de los ingresos de la exportación de petróleo. Según el Banco Central del Ecuador, para el año 2006 Ecuador ingresó 2916 millones de dólares en concepto de remesas. El primer país de procedencia es EEUU (54,7%) seguido de España, desde donde se envía el 38,2% del total. Entre los dos representan el 90% de las remesas recibidas (BCE, 2007).

La situación brevemente descrita ofrece una idea de la dimensión alcanzada por la migración ecuatoriana en su propio país, hasta el punto de que el estado ecuatoriano poco a poco se haya preocupado por implementar una serie de medidas y políticas encaminadas a tratar lo migratorio dentro de su política doméstica y a reforzar su relación, su vinculación con sus migrantes en el exterior. Como veremos más adelante, los migrantes ecuatorianos se han convertido en relevantes tanto para el Ecuador como para España, de tal modo que ambos gobiernos van a tener que participar del discurso regulador de los flujos migratorios desde diferentes ángulos según las circunstancias y el contexto: como discurso regulador, como ensalzamiento de la patria, como protección de los Derechos Humanos de los migrantes, etc. Esta participación se hace desde distintas posiciones geopolíticas: como estados receptores del Norte Global, como estados emisores del Sur Global o ambos, como estados emisores y receptores en el Sur Global². Esto no hace más que evidenciar que en materia migratoria, asistimos a dos procesos: por una parte, la creciente convergencia a la hora de elaborar las políticas migratorias lo que conduce a la transnacionalización de facto de la elaboración de la política de inmigración a escala planetaria (Sassen 2001) y por otra, la constatación de que éstas tienen lugar en el marco de las relaciones asimétricas estatales.

La preocupación del estado por sus migrantes en el exterior, no es un tema nuevo, de hecho es habitual encontrar trabajos académicos centrados en la política transnacional

² Ecuador es un buen ejemplo de ello ya que se calculaba que para el año 2000 habían salido 100.000 personas de Quito y llegaron cerca de otras 100.000 personas de Colombia.

estatal sobre todo para el caso de los estados emisores. Así, se habla del paso de la ciudadanía dual (Basch et al. 1994, Levitt 1998, R.C. Smith 98, Sørensen 2002) a la nacionalidad dual, de las campañas políticas realizadas en el exterior, de las visitas de los políticos a los lugares de destino de la migración con el fin de captar apoyo electoral, de la extensión del derecho de voto a los miembros de las diásporas e incluso de garantizar el derecho de representación en las elecciones aunque se resida fuera del país.

Sin embargo, poco se ha dicho del papel de los estados receptores de la migración en la transnacionalización de los intereses estatales. Por norma general, las políticas de los estados emisores en materia migratoria suelen ir de la mano, no están aisladas, se construyen de forma conjunta a las políticas migratorias de los países receptores de migrantes. La retórica migratoria se usa de tal modo que parecería que cada estado pudiera controlar la migración e incidir recíprocamente en las políticas domésticas de los estados implicados por la migración pero en la mayoría de los casos se queda en simple grandilocuencia estatal.

Un ejemplo de esto lo encontramos en el conjunto de prácticas de codesarrollo impulsadas de forma especial entre Ecuador y España. A efectos de este trabajo, voy a entender por “práctica de codesarrollo” el conjunto de acciones llevadas a cabo en nombre del codesarrollo por actores tanto públicos como privados. Por motivos de interés, voy a referirme al codesarrollo en tanto **“práctica estatal”**. Tal y como hemos visto, la teoría transnacional ha prestado atención a las prácticas estatales de los países de origen. En este sentido, queda aún mucho por saber cómo se posicionan los gobiernos de los estados receptores ante las prácticas transnacionales de los migrantes y cómo estudiarlo. Como sabemos, los migrantes se encuentran implicados en una gran variedad de prácticas transnacionales³ (tales como ayuda o alivio de la situación dejada en origen, el envío de remesas, intercambio cultural o control político) con efectos directos en el desarrollo de sus lugares de origen en sentido amplio (Sørensen 2002). Y al mismo tiempo, asistimos a un momento en el que con los procesos migratorios contemporáneos, se crean múltiples y sostenidas oportunidades de acción transnacional

³ Las prácticas transnacionales de los migrantes pueden revestir varias formas y se distinguen por tres factores: el grado de institucionalización de dichas prácticas, la implicación de las personas en el campo transnacional y el movimiento de las mismas en un espacio geográfico transnacional (Dore, Itzigsohn, Hernández y Vázquez 2003). Precisamente, a partir del trabajo de estos autores podemos clasificar las prácticas transnacionales en cuatro categorías: económicas, políticas, cívico-sociales u organizativas y culturales

por el interés simultáneo de diferentes actores inscritos en estos campos sociales transnacionales, en los que debemos incluir no sólo los propios migrantes sino los estados, las entidades no gubernamentales, y las corporaciones empresariales que configuran y potencian la circulación permanente de personas, información, mercancía, símbolos y capital entre los nodos de la red migratoria (Suárez 2007). Y esto se hace especialmente observable en la gestión, cooptación y manejo que quiere dársele a las prácticas transnacionales que los migrantes vienen realizando. Precisamente, las políticas, programas, y proyectos de codesarrollo impulsados desde España, tienen como contenido fundamental algunas de esas prácticas transnacionales como son las remesas, los proyectos de participación en el origen y el retorno. En este sentido, es necesario indagar en qué sentido tiene lugar la relación entre el codesarrollo y dichas prácticas y preguntarse **si nos encontramos ante ámbitos de resistencia, de pertenencia o de escape que el estado quiere controlar o son espacios de negociación entre los actores implicados y el estado. De igual modo, ¿es posible que incluyan ambas posibilidades al mismo tiempo?**

El análisis del codesarrollo es una gran oportunidad para profundizar en las prácticas transnacionales de los estados receptores ya que permite explorar cómo **el diseño y ejecución de estas políticas afectan a su poder de tal forma que podamos delimitar si efectivamente nos encontramos ante una fase de pérdida o de reforzamiento del mismo. Se trata de aclarar si la puesta en marcha de este tipo de políticas contribuye a legitimar el poder estatal en un contexto de relaciones transnacionalizadas.** En este sentido, se trata de delimitar cómo es configurado el codesarrollo para perpetuar, reforzar o reproducir los proyectos de construcción nacional en los que se ven inmersos los migrantes. Es decir, es necesario analizar cómo el codesarrollo contribuye o no a la reproducción del poder estatal. Además, habría que establecer cuál es el impacto del codesarrollo en la reconfiguración de las identidades de los migrantes afectados por este tipo de políticas. En este sentido, resulta fundamental tener en cuenta cómo son manejadas las **retóricas nacionales** del “nosotros” y del “ellos” en la puesta en marcha de las políticas de codesarrollo, cómo son presentados en el codesarrollo los migrantes que a su vez son sujetos a desarrollar y cómo son presentados los estados que se van a “codesarrollar” como sujetos nacionales ya que tal y como nos recuerdan Guarnizo y Smith (1998) “el estado nación juega un papel central a la hora de iniciar discursos que reinscriben fenómenos en ideologías nacionalistas”. Así, nos tenemos que preguntar si el codesarrollo no estará incluyendo dos sistemas

superpuestos de estratificación social al referirse a los actores beneficiarios como “migrante” y “subdesarrollado” al mismo tiempo. En este sentido, no podemos olvidar que el discurso del desarrollo puede operar como un régimen de representación y poder capaz de crear pueblos e identidades nacionales. En este sentido, **se trata de ver cómo mediante la praxis del codesarrollo se crean subjetividades y qué tipo**. En resumidas cuentas, analizar el codesarrollo como una política estatal va a permitir delimitar cómo el poder del estado se hace presente en las vidas de las personas. Siguiendo a Hansen y Stepputat (2001) el codesarrollo puede ser visto como parte del conjunto de **“operaciones, procedimientos y representaciones en las que el estado se manifiesta”** por lo que emerge como **“un espacio etnográfico desde donde el estado puede ser estudiado y comprendido”**.

Si el codesarrollo se caracteriza por la movilidad y por la articulación de los contextos de salida y de llegada de la migración, la estrategia de investigación ha de ser necesariamente multilocal en el sentido que señala Marcus **“la estrategia de seguir literalmente las conexiones, asociaciones y relaciones** imputables se encuentra en el centro mismo del diseño de la investigación etnográfica multilocal” (Marcus, 2001). Por este motivo, el trabajo de campo en el que se basa la comunicación que aquí se presenta se ha caracterizado por realizarse en varias fases y de modo multilocal. La primera de ellas, en el periodo 2004-2005 en Ecuador en los lugares donde se centran los principales proyectos de codesarrollo entre Ecuador y España como son la Sierra ecuatoriana (Pichincha, Azuay, Cañar y Loja) y la Costa, sobre todo Guayaquil. Y de igual modo, en España, en Madrid, donde existe una convocatoria específica de proyectos de codesarrollo. Las técnicas utilizadas han consistido en entrevistas en profundidad a los técnicos de las ONGS y asociaciones de migrantes ecuatorianos implicados en los proyectos de codesarrollo al igual que la Observación Participante. La segunda fase abarca desde 2006-2007 y se centra en la Observación Participante de determinados eventos políticos (visitas de campaña, voto exterior ecuatoriano en Madrid, visitas presidenciales, etc.) en Madrid y sobre todo, entrevistas en profundidad a políticos y responsables de proyectos tanto en Ecuador como en España. Es precisamente en estos espacios donde emerge una oportunidad para observar cómo el estado es producido y reproducido lo que me ha permitido como antropóloga participar en los procesos de construcción y de traducción de los sentidos diversos que los actores sociales otorgan a cuestiones como el poder estatal, el codesarrollo, etc. Siguiendo la

lógica transnacional, he tomado el terreno de investigación de forma “continua y fluida” entre Madrid y Ecuador, de manera que para poder analizar estas prácticas hay que tomar en cuenta los proyectos de codesarrollo y su impacto tanto en Madrid como en Ecuador.

Los desafíos actuales del Estado nación en el espacio global

Hoy asistimos a un replanteamiento del estado como regulador de la vida social, como el centro de la soberanía territorial y de la legitimidad cultural debido a movilizaciones étnicas, movimientos separatistas, la globalización del capital y del comercio o la intensificación del movimiento de personas como migrantes y refugiados que parecen minar la soberanía del estado en un mundo poscolonial (Hansen y Stepputat 2001). La soberanía del estado, la ciudadanía basada en la nación, los aparatos institucionales encargados de regular la economía como los bancos centrales y las políticas monetarias, todas estas cuestiones están siendo desestabilizadas e incluso transformadas, como consecuencia de la globalización y de las nuevas tecnologías (Sassen 2001). El estado nación como construcción de la Modernidad se encuentra desafiado y lo que ha agudizado este proceso es la globalización. En muchos aspectos el estado se encuentra implicado en este *emergente sistema de gobernabilidad transnacional*.

Efectivamente, el estado nación debe superar una serie de *contradicciones* que afectan a su esencia misma. Mientras que su autoridad es constantemente cuestionada, se apela a ésta como mecanismo reivindicativo y reconocedor de derechos lo que ha expandido y transformado los significados de la ciudadanía. Esto es lo que Hansen y Stepputat denominan la “paradoja del estado”. El mito del estado permanece vivo en nuestros días porque el estado o la idea de gobierno soberano institucionalizado actúa en nuestra imaginación señalando lo que es el estado y lo que no (Hansen y Stepputat, 2001). Por este motivo se enfrenta al dilema de “cambiar sin que nada cambie” es decir, necesita mantener la base misma que le consolida y le legitima, las fuentes de su poder soberano como es la naturaleza misma del estado nación. Por este motivo, el estado debe acudir a una doble escritura: el estado está siendo constantemente producido y reproducido como natural y fijo pero es simultáneamente transformado por su propia práctica (Lynn Doty, 1996). Esta idea además es inherente al propio estado moderno que suele imaginarse como acabado al mismo tiempo que asistimos a su continua reconfiguración y constante

proceso de construcción, y esto además, tiene lugar en amplios registros globalizados de gobierno y autoridad (Hansen y Stepputat, 2001).

Pues bien, esto es posible a partir de lo que estos mismos autores entienden por “lenguajes de gobierno” como son: la afirmación de la soberanía territorial por el monopolio de la violencia por fuerzas policiales y militares permanentes; el control sobre el conocimiento de su población y su territorio; y la economía nacional, esto es, la generación de recursos y aseguramiento de la reproducción y bienestar de la población. Pues bien, estos lenguajes de gobernabilidad, siempre apuntalado por conocimiento que genera técnicas, ha sido históricamente diseminado, intercambiado y transplantado globalmente incluyendo el mundo no occidental. Como sabemos, esto ha sido un intercambio desigual de tecnología que fluye sobre todo de los poderes coloniales a las colonias, más tarde llamados países “desarrollados”, capitalistas y socialistas, y a los también llamados países “subdesarrollados”. Y es que a pesar de hablar de que la era post-nacional formada por procesos transnacionales y del declive del estado nación, los estados nación continúan jugando un rol decisivo en la gobernanza de sus poblaciones (Shore y Wright, 1997).

Junto a la erosión del poder soberano estatal, el estado hoy afronta otro cambio crucial: las transformaciones en el Estado de bienestar y los cambios en las formas de definir e intervenir en lo social se ven también reflejadas en los modos de problematizar y gestionar la presencia de población inmigrante (Gil, 2004). Asistimos a una lucha entre el viejo estado social de posguerra (paternalista, burocrático, de enfoque de bienestar) y el neoliberal en el que el poder del gobierno es mediado y disfrazado por el *laissez-faire* económico y el ethos del individualismo (Shore y Wright, 1997; Cucó, 2004). En lo que respecta a las políticas públicas sociales se habla de “mutación de lo social” por ejemplo al ver cómo poco a poco se han involucrando cada vez más actores no estatales. Indudablemente esto ha influido en la forma en la que se trata lo migratorio. La privatización de *la integración de inmigrantes* -a través de la participación creciente de ONG en la implementación de planes y programas gubernamentales- permite el ejercicio de un *gobierno a distancia*, indicador clave de esas mutaciones (Rose, 1997; Morris, 1998).

De este modo asistimos a procesos en virtud de los cuales se producen cambios en la forma de gobernar a las poblaciones. Como las ideas y prácticas neoliberales han suplantado el modelo de posguerra del estado de bienestar, el modo en que las políticas son usadas como tecnologías políticas se relaciona con el fenómeno más global de cambio del patrón de gobernanza (Shore y Wright, 1997). En este sentido, voy a seguir la definición más común de gobernanza y que entiende por ésta “el proceso de gestión de la sociedad resultante de la colaboración sistemática entre gobierno y ciudadanía a partir de sus organizaciones cívicas” (Peró, 2005). Pero además, tal y como nos advierte este autor, el término de gobernanza implica un patrón superior de gobierno y encierra un significado crucial: es lo que permite al estado modernizarse en la actualidad.

Pues bien, lo que mantengo en esta comunicación es precisamente que debido al proceso de erosión y cuestionamiento de la soberanía estatal en la globalización y el afianzamiento del modelo neoliberal de estado, éste necesita implementar un conjunto de prácticas institucionales y de técnicas de gobierno que le permiten, por una parte, reproducirse a sí mismo y por otra parte, sortear sus contradicciones. Y esto es claramente aplicable a los estados español y ecuatoriano. El hecho de que España haya decidido impulsar “políticas de codesarrollo” centradas de forma consciente en la incorporación de determinadas prácticas transnacionales de los migrantes como el envío de remesas financieras, los retornos temporales o las inversiones empresariales obedece claramente a esta situación. Por una parte, el codesarrollo implica un desplazamiento de la gestión de los flujos migratorios a la política de cooperación para el desarrollo que se encuentra dentro de las relaciones exteriores de cada uno de los estados implicados. Esto le permite a España ir a los lugares de origen de la migración e incidir en “su gestión” respondiendo de forma global a un hecho social que ya ha devenido global lo que confirma una clara transnacionalización de los intereses de los estados receptores de migración. Pero además, el codesarrollo le permite tanto a España como a Ecuador mostrarse como estados modernos capaces de idear fórmulas novedosas en la gestión de la migración.

Las políticas de codesarrollo entre Ecuador y España: la emergencia de la migración ecuatoriana en el espacio transnacional

La migración como hecho social ha ido configurando y tejiendo la relación entre Ecuador y España pero ni ha sido el único nexo, (ya que las relaciones históricas, comerciales, culturales y políticas entre ambos países han estado también presentes), ni se ha originado a finales de la década del 90. Por ejemplo, si nos centramos tan sólo en el siglo XX, Ecuador y España han mantenido relaciones migratorias desde mediados de los años 60. Sin embargo, en esta época la preocupación consistía en facilitar la llegada de migrantes españoles al Ecuador tras la guerra civil española (al igual que hacia otros países latinoamericanos en términos de reciprocidad)⁴. Por este motivo se firmaron una serie de Convenios migratorios que constituyeron un marco jurídico favorable a los flujos migratorios entre ambos países (sobre todo, de España a Ecuador) y que sirvieron de base jurídica para la numerosa llegada de migrantes ecuatorianos a España décadas más tarde. Justamente es en 1998 cuando se observa el despegue de la intensidad migratoria que tiene como destino principal a España e Italia. No debe sorprender entonces que el año 2000 sea el periodo que presenta la curva más alta de migración con un saldo migratorio de 175.922 ecuatorianos (Dirección Nacional de Migración de Ecuador, 2006). Para el caso español, la migración ecuatoriana pasó en un corto periodo de tiempo a ser la segunda en España por detrás de la marroquí. Se pasó de 3.972 ecuatorianos empadronados en 1998 a 487.239 en 2005 (INE, 2005).

Entre los primeros Convenios migratorios firmados con el Ecuador destaca el “Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España relativo a la Regulación y Ordenación de los flujos migratorios” de 19 de mayo de 2001 que vino acompañado de otros acuerdos en materia migratoria como los que posibilitaron la Unidad de Selección de Migrantes en el marco de la ejecución de Acuerdos sobre Flujos Migratorios suscrito el 2 de julio de 2002. La firma de este tipo de Acuerdos ha significado dos cuestiones. Por una parte, se ha desplazado la lucha contra “la migración ilegal” a los países emisores (y por tanto el control de sus fronteras). Los Estados receptores no pueden reconocer que no controlan la inmigración ante su Opinión Pública por lo que “negocian” con los emisores el control de “sus” fronteras. Por su parte, los Estados emisores hacen suyo este discurso pero desde la lucha contra la proliferación de las mafias y el aumento de la migración clandestina. En el caso que nos ocupa, la firma de estos Acuerdos permitió al gobierno ecuatoriano mostrar que estaba adoptando medidas en materia de protección de los Derechos Humanos de sus compatriotas en el exterior y

⁴ Ver Carrillo et al., 2007 para un desarrollo más exhaustivo de estas cuestiones

como garante de su bienestar en un momento en el que el Ecuador tenía pendiente elaborar una política migratoria en tanto que política de Estado. Ambos gobiernos necesitaban “gestos políticos” tras el terrible accidente de Lorca (Murcia) en España⁵. Por su parte, el gobierno español se encontraba desbordado por el crecimiento sostenido de la población ecuatoriana en tan corto tiempo lo que fue posible por la vigencia del marco normativo favorable que regulaba las relaciones migratorias entre Ecuador y España. Por este motivo, se apresuró a firmar el Acuerdo de mayo de 2001 e invertir la dirección de los flujos migratorios entre Ecuador y España. Si en los años sesenta, había que promover la salida de españoles en virtud de unos vínculos históricos compartidos, ahora era preciso obstaculizar la llegada de ecuatorianos y revisar las relaciones poscoloniales entre ambos Estados.

Por otra parte, la firma de este tipo de Acuerdos al desplazar a los lugares de origen el control migratorio, contribuye a configurarlos como **nuevas áreas de incidencia a partir de la construcción de nuevos ámbitos de intervención mediante programas de desarrollo y de codesarrollo**. Efectivamente, los estados receptores han intervenido en los lugares de procedencia de la migración de manera habitual. Lo que es novedoso es que se haga mediante los cauces de la cooperación para el desarrollo bajo la forma del codesarrollo ya que claramente, el codesarrollo implica un desplazamiento de la gestión de los flujos migratorios a la política de cooperación para el desarrollo que se encuentra dentro de las relaciones exteriores de cada uno de los estados implicados. Para ello, la migración debe aparecer dentro de unos marcos delimitados como son la seguridad, la ilegalidad, el subdesarrollo, la pobreza, la ingobernabilidad, etc. Por ejemplo, podemos encontrar este tipo de mirada en la Cumbre Europea de Sevilla de 2002 que marca un giro al vincular el control de la migración con la ayuda externa lo que de alguna manera tiene sus inclinaciones a favor del control. De hecho, la mayor proporción del presupuesto fue designada al «manejo de los flujos migratorios», es decir, al fortalecimiento de la vigilancia fronteriza y a la mitigación de la migración ilegal o irregular (Faist, 2006). Pero al mismo tiempo, vemos como junto al debate de la seguridad y de la restricción de los flujos migratorios, la migración también es entendida como a partir de su contribución al desarrollo del Sur. El caso español no

⁵ El 9 de enero de 2001 mueren doce trabajadores ecuatorianos que viajaban hacinados en una furgoneta que quedó atrapada en mitad de una vía de tren en la localidad de Lorca. Este suceso alcanzó una dimensión extraordinaria en ambos países (Carrillo et al., 2007).

escapa de estas apreciaciones y hace suyo este discurso aun con un gobierno de color político distinto al que había en el año 2002. Así, en un reciente evento celebrado en Madrid sobre Migraciones, Cooperación y Desarrollo⁶, la Secretaria de Estado de Cooperación para el Desarrollo declaró que *“el control de los flujos migratorios es un asunto de seguridad. Se hace necesario integrar la migración dentro del sistema de cooperación”* (Notas de campo en Madrid, febrero 2007). En el mismo acto, la Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, señaló dentro de sus directrices de actuación no sólo la lucha contra la pobreza sino también *“Impulsar programas y políticas que incentiven el arraigo en origen, apoyar las políticas públicas migratorias tanto en origen como en destino, promover el papel de los emigrantes como agentes de codesarrollo así como el impacto positivo de las remesas en el desarrollo”* (Notas propias, febrero 2007, Madrid). Es decir, nos encontramos claramente ante un doble discurso manejado por los gobiernos de los estados receptores lo que constituye una paradoja sin resolver: la migración que proviene del Sur, o es un problema y hay que restringirla o puede contribuir de modo positivo al desarrollo. La deriva de esta paradoja se hace evidente ya que cada actor afectado lo va a interpretar, usar y manejar en base a sus intereses. Así, por ejemplo, asistimos a iniciativas que tratan de hacer uso de las políticas de cooperación y de la lucha contra la pobreza como mecanismo que frenen la salida de migrantes y que fijen a la población en sus localidades. En este sentido se refería meses más tarde un representante del Ministerio de Trabajo de España al afirmar que uno de los ejes de la política migratoria consistía en incidir desde España mediante *“políticas de cooperación al desarrollo y codesarrollo para intervenir en las causas de la migración: pobreza, desigualdad y falta de oportunidades”* (Subdirector General de Flujos Migratorios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Notas de campo en Madrid, mayo 2007) lo que está llevando al impulso de políticas públicas migratorias con los países de origen a través de la cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, ¿quiere esto decir que este conjunto de políticas son parte de las técnicas de gobierno unívocas, firmes y mecánicas para gestionar la migración? Todo lo contrario si atendemos a las evidencias empíricas y seguimos atentos el caso

⁶ Encuentro sobre Migraciones, Cooperación y Desarrollo, Análisis crítico del discurso y la práctica del codesarrollo, Coordinadora de ONG de España, 27 y 28 febrero 2007, Madrid.

ecuatoriano. Así, mientras que los centros decisores de la cooperación para el desarrollo española en Madrid se han mostrado proclives al codesarrollo, tal y como hemos visto anteriormente, esta adhesión ha sido más bien discontinua y contradictoria. Por ejemplo, la promoción del codesarrollo comenzó en Ecuador antes que desde los centros de decisión en Madrid. Así, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha desarrollado su labor en materia de codesarrollo en Ecuador desde el año 2001 a través de la financiación de proyectos y del apoyo prestado por la Oficina Técnica de Cooperación en Ecuador (OTC)⁷. Este apoyo viene justificado a partir de la importancia que la migración ecuatoriana ha ido adquiriendo tanto en la agenda española como ecuatoriana en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Así, es llamativo que en el marco de la X Comisión Mixta⁸, la Delegación ecuatoriana *“informó sobre los esfuerzos realizados tendentes a disminuir los flujos migratorios y facilitar el retorno, en términos adecuados, de los ciudadanos ecuatorianos”*. Se informa en la misma, que *“España ha tomado medidas sobre esta realidad y ha priorizado, en la convocatoria de ayudas a ONGD de la AECI, los proyectos productivos que involucran a emigrantes ecuatorianos”* (Acta de la X Comisión Mixta, 2003). Es en la XI Comisión Mixta de 2005, cuando ya se hace referencia expresa a los flujos migratorios en el sector de “gobernabilidad y buen gobierno”: *“El 29 de mayo de 2001 se firmó el Convenio de “Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios” entre Ecuador y España”*. Resulta llamativo que dos instancias rutinarias de la cooperación y nacionalmente localizadas como son las Comisiones Mixtas, recojan la cuestión de la migración como un tema relevante, tema del que no se habían ocupado hasta ese momento lo que nos indica que el interés por el codesarrollo surge primero en las instituciones de la cooperación para el desarrollo españolas en Ecuador precisamente a raíz de “la dinámica migratoria” entre el Ecuador y España. Será posteriormente cuando encontremos una referencia programática en el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008 que marca las directrices en materia de

⁷ Un caso de esto lo encontramos en el proyecto Plan Migración, Comunicación y Desarrollo Ecuador - España

⁸ Las Comisiones Mixtas están compuestas por miembros de la cooperación de ambos países y se reúnen anualmente para valorar los logros conseguidos hasta la fecha y acordar las líneas futuras de trabajo conjunto en materia de cooperación.

codesarrollo y el Documento Estrategia País de Ecuador, en materia de cooperación y codesarrollo⁹.

Junto a esta dinámica estatocéntrica, encontramos otro tipo de actores tanto ecuatorianos como españoles interesados tanto en la promoción del desarrollo como en la gestión de la migración pero ubicados en una escala local. En el caso del codesarrollo entre Ecuador y España, nos referimos al Ayuntamiento de Madrid junto al Municipio de Quito y a la Región de Murcia junto al Municipio de Cañar. En estos casos, la migración está siendo entendida como una excusa, un argumento que justifica la incidencia de estos gobiernos locales en las relaciones internacionales que antes estaban destinadas a los estados. A su vez, estos municipios pueden captar financiación para sus actividades, lo que implica una incidencia más allá de sus fronteras. De este modo:

“Es importante ratificar la importancia que el municipio da al tema de la migración por varias razones...primero, porque ya es un hecho estructural, es un tema importante de magnitud del que hay que hacerse cargo y ya en el 2001 en el municipio se hicieron cosas de capacitación, sensibilización y cuando surgió el tema con el Ayuntamiento de Madrid esto nos ha permitido fortalecer cosas que ya veníamos trabajando...y nos parecía muy importante ver lo migratorio desde el enfoque del codesarrollo que es mirar el hecho migratorio desde el país de destino y una de las ciudades de destino que es Madrid y desde cómo lo veníamos trabajando desde acá”(Notas de campo en Quito, responsable de la Dirección Metropolitana de Desarrollo Sustentable, Municipio de Quito).

Y ¿cómo opera este tipo de política en el marco de la gestión de los flujos migratorios de Ecuador a España? ¿Cómo opera en el desplazamiento del control migratorio al origen, es decir, Ecuador? La dinámica de estas políticas descansa de forma destacada en las ONGS españolas y ecuatorianas que trabajan en el Ecuador. En este sentido, se pueden encontrar discursos muy claros en cuanto a la percepción de la migración como un problema que hay que solucionar y la utilización pues de los proyectos de

⁹ En el primero, se especifica que “la política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”, y que en el marco de ésta política, “se abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y transnacional”. Igualmente, el Plan Director da prioridad a las acciones de la Cooperación Española en programas de Codesarrollo en Ecuador debido al volumen de su emigración hacia España.

codesarrollo como el instrumento a través del cual lograr un freno a la salida de los migrantes y facilitar el retorno de aquéllos que están fuera, un discurso que se encuentra tanto en organizaciones de Madrid como del Ecuador¹⁰:

“(el proyecto) lo veíamos un poco ambicioso porque... pretender disminuir la inmigración ilegal era una cosa tal surrealista, bueno nosotros lo intentamos” (Entrevista en Madrid a la representante de la ONG 1).

“Los candidatos se buscan jóvenes para que el negocio pueda prosperar y haga regresar al inmigrante de allá a acá... Nos preocupaba la salida de la gente a la ciudad y ahora nos tenemos que preocupar de la salida de la gente del país, porque hemos perdido mucha gente mano de obra buena que están en España produciendo” (Entrevista en Guayaquil, representante de la ONG local 2, Costa)

“Para la organización el codesarrollo es la posibilidad de generar nuevas oportunidades a nuestra población en la cual nosotros tenemos injerencia y reducir la expectativa del emigrar y cambiarles la mentalidad de que la mejora de la calidad de vida no está simplemente en el salir sino en ser parte del proceso porque cada uno somos parte de una responsabilidad social interna, de que yo tengo una responsabilidad con mi comunidad, tengo una responsabilidad con mi vecino, con el maestro, con los chicos...el codesarrollo es lo que nos va a permitir a través de la cooperación extranjera mejorar las condiciones de vida de una cantidad de ecuatorianos acá...yo recuerdo en una de las visitas de Madrid que me decía: ¿y tú crees que podemos detener a los ecuatorianos con este proyecto? Y yo le dije, no, ahorita es difícil, pero si comenzamos a ver las estadísticas de salida se ha reducido la salida...puede ser un poco por la visa pero también nuestra comunidad ha tomado consciencia de las consecuencias, se han generado otras opciones para la gente...” (Entrevista en Guayaquil, ONG 1 en Ecuador, Costa)

¹⁰ Para mantener el anonimato de los informantes, se numera a cada uno, diferenciándolos además en las categorías siguientes: representantes de ONG en Madrid, representantes de ONG en Ecuador (de una organización española) y representante de ONG local (organización ecuatoriana).

Pero también desde otros grupos de ONGS se percibe el marco de los proyectos como la oportunidad para incorporar elementos y actores nuevos en las actuaciones, aprovechando las dinámicas que se generan a raíz de la migración para impulsar determinadas acciones de desarrollo local: *“La migración se ve como una oportunidad para la inserción productiva de las organizaciones campesinas... y en ese espacio había que fortalecer relaciones, de comercialización y transferencia de remesas con las estructuras financieras locales, y ahí integrar destino con origen”* (Entrevista en Quito a la representante de la ONG 3, Sierra).

Se trata de un proceso en virtud del cual las ONGS están implicadas en el doble discurso de la migración y su relación con el desarrollo. Por una parte, forman parte del discurso de la seguridad y la restricción mediante el control de los migrantes “a distancia”, incidiendo en origen con el fin de fijar a los futuros migrantes a través de iniciativas de desarrollo. Por otro lado, los proyectos impulsados se ubican en el discurso positivo de la migración y en sus aportes al desarrollo.

Pero además del control de los flujos migratorios, lo que se persigue sobre todo con estos convenios era seleccionar y reclutar mano de obra ecuatoriana en función de las necesidades del mercado laboral español. A pesar de que la letra del Acuerdo otorga amplias competencias a las autoridades ecuatorianas para gestionar el proceso de reclutamiento de trabajadores, la contratación en origen contó con una gran participación del empresariado español. Tanto Ecuador como España van a apropiarse de los logros de estas medidas. Por una parte, España presentó este Acuerdo como un medio para conseguir que los trabajadores ecuatorianos llegaran con contrato laboral y como una forma exitosa de gestión de los flujos laborales. Pero como mostraré más adelante, este tipo de medidas se volvieron inviables por el volumen tan elevado de migrantes y la inadecuada preparación de la administración migratoria española.

Para el caso de Ecuador, esta medida fue presentada como un logro para la política exterior ecuatoriana hacia los emigrantes ecuatorianos ya que Ecuador fue el primer país de la región que logró negociarlo. Se trata de un episodio que alcanzó dimensiones épicas ya que acudieron trabajadores de todo el país ante la percepción de crisis generalizada en el Ecuador. Pero de nuevo, fueron un fracaso¹¹. Sin embargo, el

¹¹ “El acuerdo migratorio con España fracasó porque se habló de que entre 30.000 y 40.000 ecuatorianos llegarían con un contrato de trabajo pero hasta el año 2003 sólo lo hicieron 1004” (EL COMERCIO 17 de junio de 2004).

gobierno ecuatoriano seguía mostrando el éxito en el modo en que se ocupaba de sus migrantes. Por ejemplo, en septiembre de 2004 el Subsecretario de Asuntos Migratorios y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ecuador se refería a la existencia de la Unidad Técnica de Impulso de Flujos Migratorios con una base de datos de 23.000 personas para colocar en dos importantes empresas españolas (como Mercadona o El Corte Inglés). Además, se hacía referencia al proceso de homologación de carnés de conducir ecuatorianos de forma que los 8000 carnés homologados “son 8000 soluciones a problemas existentes” (notas propias del trabajo de campo, Quito, 2004). De este modo, vemos cómo los flujos migratorios son convertidos en interés del Ecuador desde el momento en el que el país participa en el discurso regulador de los flujos migratorios entre otras cosas para asegurarse que España prefiera seleccionar ecuatorianos (Vallejo, 2004). Pero como hemos visto a pesar de que son medidas que han fracasado se blanden como éxitos en la retórica estatal de ambos Estados. Los discursos de la migración son usados por los Estados para demostrarse a sí mismos que siguen siendo “soberanos” en un tema como la migración. Asistimos a la reinención del papel del Estado emisor en el nuevo orden mundial gracias a la migración (Guarnizo y Smith, 1998).

Otro tema profundamente relacionado con el codesarrollo lo constituye el diseño de políticas *encubiertas* de retorno voluntario¹². En el caso ecuatoriano, encontramos el Plan de Retorno Voluntario de 31 de enero de 2001 entre Ecuador y España. A partir de este, España se comprometía a sufragar los gastos del retorno al Ecuador de los emigrantes en situación de irregularidad. Para ello debían inscribirse en el Plan y contar con un pre-contrato de trabajo tramitado en la embajada española en Quito. Pero el número de inscripciones fue tan elevado (25.000) que se hizo inviable que el gobierno español corriera con el gasto. Esto motivó a que las autoridades españolas decidieran regularizar a miles de ecuatorianos sin que éstos tuvieran que viajar a Ecuador¹³. Sin embargo el retorno es una preocupación que se ha mantenido constante en el Ecuador a partir de la nueva fase migratoria de 1998-99. Los gobiernos de Lucio Gutiérrez o de

¹² Un ejemplo lo constituye el Programa Global para la Regulación y Coordinación de la Inmigración y Extranjería (GRECO) que en su punto 1.4 se refiere al modelo de codesarrollo. Así, éste se concreta en la formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen mediante una ayuda a su reinserción, la orientación del ahorro hacia inversiones productivas en origen, la promoción de un Fondo de concesión de microcréditos y la asistencia técnica a los proyectos (GRECO 2001-2004).

¹³ Así lo he podido constatar a partir de las entrevistas realizadas a trabajadores y trabajadoras ecuatorianos/as en el verano de 2003 en el marco de una investigación sobre mercado laboral en Madrid.

Alfredo Palacio hablaron de esta cuestión al igual que el actual gobierno del presidente Correa de tal modo que el estado ecuatoriano se muestra como el padre que requiere a sus hijos pródigos. Así por ejemplo, en una de las visitas del presidente Correa, el Cónsul ecuatoriano le recibió señalando: *“Señores y autoridades todas, nuestros más afectuosos y cordiales saludos de quienes hoy ya somos parte de una nueva quinta región desde este suelo español...hoy es un día histórico, es la primera vez que un presidente constitucional en funciones visita a nuestros migrantes aquí en España y en Europa...Madrid fue su puerto de entrada y al arribar su primer gesto ha sido honrar con respetuoso recogimiento a otros hermanos ecuatorianos que llegaron acá con un sueño que trágicamente dejaron en herencia a su familia, este sueño, sin embargo, este mismo sueño de trabajar y prosperar sigue vivo entre todos nosotros y quiera un día cercano despertar felizmente y hacerse realidad en nuestra propia patria **porque somos ecuatorianos de sangre y también lo somos de corazón**”* (Notas de campo en Madrid, Cónsul ecuatoriano en Madrid, julio 2007). Claramente se trata de un recordatorio a cerca de los lazos de sangre, de la relación de cosanguineidad que une a los ecuatorianos en el exterior, de la patria de pertenencia, del paisaje nacional sentimental al que se encuentran vinculados, en pocas palabras, de la nación a la que se deben todos estos ecuatorianos en el exterior. Nos encontramos ante un intento evidente por renovar la lealtad nacional de los ecuatorianos. Esto mismo se observa a partir de la puesta en marcha del Plan de Retorno impulsado desde la Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador tal y como señala su ministra: *“...En el caso de los inmigrantes nuestros, queremos que haya un vínculo, que haya comunicación con el país en primera instancia y que sepan que tiene un gobierno que está preparando la casa para que sea de **todos**...esta idea de que la patria ya es de todos es una idea fuerza que tiene mucho sentido...**nosotros hemos dicho simbólicamente que estamos arreglando la casa para que vuelvan**...otro principio que estamos manejando, es que la gente tiene derecho a irse, hay que dignificar la salida de los ecuatorianos pero sobre todo tiene derecho a quedarse, a su desarrollo, el derecho al afecto y **sobre todo el derecho a volver y de ahí el Plan de Retorno que sea digno, voluntario y sostenible**...queremos apoyar voluntades de retorno...una vez que se establezcan los vínculos con el país, una vez que la gente sepa lo que pasa en su país, que tiene un gobierno de puertas abiertas, de respeto a sus derechos, e identificar estas voluntades y conectarlas con las **necesidades y posibilidades de inserción sostenible**”* (Entrevista, Ministra de Migraciones, Quito, octubre de 2007).

Actualmente acaba de firmarse un programa de retorno voluntario entre los gobiernos de Ecuador y España que se refiere a los migrantes ecuatorianos como “agentes de codesarrollo” ya que recibirán formación empresarial y recibirán créditos a bajo interés (LA HORA, agosto 2007). Es decir, se trata de aprovechar los retornos de los ecuatorianos para fijar a esta población en sus lugares de origen de una manera estable y duradera a través de iniciativas productivas. Aunque no haya constancia de que este tipo de medidas incidan de este modo en la migración al igual que las medidas adoptadas en materia de control de los flujos migratorios o de selección de mano de obra. Entonces, ¿cómo podemos entender que se sigan adoptando este tipo de políticas? Mi interpretación se basa precisamente en las contradicciones a las que se ven sometidos los Estados nación. Estos intentos fallidos en política migratoria lo que nos muestran es que ambos Estados han visto reducida su autonomía a la hora de elaborar las políticas de inmigración. Esto es debido a que los Estados están afrontando un proceso generalizado de transformación de su soberanía ya que ésta no se encuentra concentrada en sus manos de forma exclusiva. Es decir, se descentraliza y se distribuye a otras entidades no estatales como el mercado o las ONGs como veremos a continuación. Pero este proceso no es armonioso ni exento de conflictos sino tenso y contradictorio. Y además abre nuevas posibilidades que son utilizadas por cada uno de los Estados con el fin de reposicionarse en el sistema internacional.

Por último, voy a prestar especial atención a los programas de inversión en el Ecuador a partir de las remesas de los migrantes ecuatorianos dentro de la cooperación al desarrollo oficial española. En este punto, creo pertinente preguntarse ¿cómo influyen en la puesta en marcha de estas medidas las distintas trayectorias de ambos Estados? En el caso de Ecuador es conveniente hacer una breve alusión a su situación en las últimas décadas del SXX. El boom del petróleo que permitió al país convertirse en un Estado petrolero y desarrollista dio paso a un Estado cada vez más endeudado con las agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Los créditos concedidos por éste fueron la puerta para otras muchas fuentes de financiación internacional poniendo en juego nada menos que el orden institucional del Estado¹⁴. Y cuantas más dificultades

¹⁴ Se pone en marcha un aparato disciplinario financiero que incluye una amplia gama de estructuras, instituciones y prácticas: la dependencia en el acceso a mercados norteamericanos, acuerdos comerciales internacionales, amenaza de fuga de capitales en mercados financieros desregulados, dependencia a la cooperación internacional, certificaciones medioambientales, sobre drogas y ahora anti-terroristas, índices de competitividad, calificaciones de riesgo país, índices de corrupción, etc. (Vallejo, 2004).

tenía el país para cubrir las necesidades de su población y cumplir con sus compromisos internacionales, más crecía en su interior la sensación de perder una posición “desarrollada” (equivalente a moderna) en el mundo. En el contexto de la migración ecuatoriana a España, al Ecuador se le exige que gestione la migración y eleve sus indicadores de desarrollo si quiere ser moderno. Pero depende obligatoriamente de la inversión externa y de la financiación internacional. Esto implica dos cosas: la agencia del progreso se transfiere del Estado desarrollista al “individuo emprendedor”, y que la dependencia de los flujos financieros globales empuja al Estado a someter su aparato administrativo a una emergente gubernamentalidad global (Gupta, 1998). Por este motivo la preocupación del gobierno ahora es fomentar una mentalidad empresarial y orientada a los negocios lo que podría beneficiar a la nación (Vallejo, 2004). El nuevo gobierno ecuatoriano del presidente Correa parece seguir esta misma línea de trabajo. Así, la recién creada Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) tiene como objetivos la creación del Banco del Migrante o el Plan Nacional de Retorno. Ante una situación continuada de deterioro y de desmantelamiento de las instituciones ecuatorianas, la migración emerge como una esfera de intervención más allá del territorio nacional. Es lo que permite al Estado ecuatoriano acceder a fuentes de financiación externa y España juega un papel especial debido a la relación históricamente mantenida. España es percibida por el gobierno ecuatoriano como un espacio de mayor influencia, de mayor permeabilidad para poder negociar e incidir en la captación de fondos españoles pero también de sus migrantes ecuatorianos mediante las remesas. Y una de las vías es precisamente la cooperación para el desarrollo y/ o el codesarrollo (Subsecretario General de Migración de Ecuador, Entrevista en Madrid, julio 2007).

Por su parte España necesita diseñar estrategias que le permitan situarse en la primera línea de los países “desarrollados” europeos y ha escogido varias estrategias para ello. Una de ellas es el ámbito de las políticas de migración y desarrollo mediante su apoyo a la consecución de los Objetivos del Milenio. Un ejemplo lo encontramos en la proyección internacional que se persigue con la Iniciativa Contra el Hambre y la Pobreza (IHP). El papel de coordinación asumido por España se centra en el impulso de nuevas estrategias en la financiación del desarrollo. La relevancia de esta apuesta española proviene de la implicación directa del presidente del gobierno Rodríguez Zapatero que señaló en la sede de Naciones Unidas que “hemos planteado que se consideren las *remesas* de emigrantes como fuente y herramienta de desarrollo [...] hay que crear las condiciones para que las remesas desplieguen todo su potencial”. Y es que

España se ha convertido en el principal país remesador de Europa hacia terceros países y el quinto del mundo¹⁵. Efectivamente, *“las remesas son el mejor mecanismo para abrir las oportunidades de crédito a partir de la experiencia española con el fin de fortalecer la experiencia de microempresas y los microcréditos”* (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España, Notas de campo en Madrid, febrero 2007). Entre sus líneas de trabajo se encuentra precisamente hacer de las remesas “catalizadores” de desarrollo apoyando la colaboración con la Cooperación Española. En este sentido, los proyectos de codesarrollo también han sido pensados para incorporar las remesas¹⁶. Los *proyectos* identificados se centran fundamentalmente en el impulso de actividades productivas que generen nuevas oportunidades de ingreso en origen, y en la canalización de las remesas de los migrantes hacia la inversión de dichas actividades. A su vez dentro de este segundo grupo, la forma de canalización de las remesas se relaciona con el objetivo que se persigue con dicha canalización: fijar a la población migrante en su país de origen y por tanto, frenar la migración o ampliar la autonomía financiera de la gente a partir de la recepción de remesas. Así, por ejemplo:

“Porque a mucha gente allá les va muy bien, entonces por lo menos tratar de que no malgasten las remesas que les mandan sus familiares, para que tengan algo, produzcan.” (Entrevista en Guayaquil a la representante de la ONG local 2, Costa).

“... se les dio capacitación y microcréditos para los hijos de los inmigrantes... y los típicos talleres para cómo manejar bien las remesas o sea que claro les mandan dinero desde aquí, pero no lo gastan en lo que deberían gastar... cómo invertir las remesas y todo eso.” (Entrevista en Madrid a la representante de la ONG 2).

¹⁵ Según datos de la organización www.remesas.org, España es el primer país emisor de remesas desde la Unión Europea (aunque probablemente este dato tiene que ver con la manera en que se mide por cada país este tipo de información financiera). Además, la UE envía más remesas a terceros países que EEUU según datos del año 2004. En el caso español, el país principal receptor de remesas en el año 2006 fue Colombia con el 19,7% del total (1.341 millones de euros). Le sigue Ecuador con el 17% (1.157 millones de euros) y Bolivia con el 10,8% (735 millones). Esto implica, además, que Latinoamérica es la región del mundo que más remesas recibe desde España según el Banco de España (www.remesas.org, consultado 10 de enero de 2008).

¹⁶ Para una revisión más amplia sobre esta cuestión, ver el monográfico sobre Ecuador y el codesarrollo elaborado por Almudena Cortés y Anna Sanmartin en el marco del proyecto “La construcción del codesarrollo: elementos para un modelo transnacional”.

En cuanto a la canalización de las remesas, es reiterado el discurso en torno al “buen uso de las remesas”, a la necesidad de canalizar este flujo hacia el apoyo de microempresas para el sostenimiento de la familia o como actividad que permita el regreso del migrante al país. Uno de los modos en los que se incide a la hora de “reconducir” o no las remesas es haciendo referencia a la manera en que los migrantes ahorran o no ahorran. Y esto se justifica precisamente porque los migrantes y sus familiares “no saben ahorrar” o “carecen de cultura del ahorro”. Así se señala por ejemplo:

“La gente gasta mucho por el celular...no consideran...tendrían que hacer una educación...En Europa el ahorro es un tema que siempre se ha tratado, hay un mejor aprovechamiento de los recursos y aquí no lo hay y las remesas que vienen no se entiende que realmente son bien empleadas, muchas veces no llegan a los niños, se quedan en otro nivel...por eso yo veo que la Iglesia tendría más confianza” (sacerdote responsable de la Pastoral Social, Ecuador, Costa, septiembre 2005)

Sin embargo, junto a esta visión a la hora de canalizar las remesas, la cooperación española también está apoyando otro tipo de procesos en relación a las remesas y otro modo de entender estas transferencias monetarias. Nos referimos al proceso integrado por **Estructuras Financieras Locales** (EFLS, integradas por cajas y cooperativas de ahorro y crédito) con un marcado carácter solidario como se desprende del hecho de que dependen de la Dirección Nacional de Cooperativas y no del Ministerio de Economía. Las EFLS son organizaciones sociales creadas para la oferta de servicios financieros que tienen por misión la contribución al desarrollo local sorteando la estrechez y trabas del sistema financiero tradicional en el ámbito rural¹⁷. En su caso además, han conocido un

¹⁷ Nos referimos al hecho de que el grueso de las familias receptoras del área rural no acceden a servicios financieros, uno, porque el sector financiero convencional se ubica en los centros urbanos importantes, y dos, porque sencillamente se han establecido una serie de restricciones formales que difícilmente alcanzan a sortear campesinos e indígenas cuando se les exige demostrar solvencia económica. En otras palabras, constituyen un sector de riesgo por lo que son excluidos del sistema financiero ecuatoriano. Por este motivo, se está impulsando este proceso de carácter popular orientado inicialmente a la administración del flujo de recursos monetarios en las localidades mediante la prestación de servicios de ahorro y oferta de créditos dirigidos a sectores de bajos recursos en el área rural y que por ubicarse en una de las regiones del país de mayor migración internacional entra en relación con el fenómeno especialmente a partir de la captación de remesas que las EFLS canalizan hacia actividades económico-productivas (Ortega, 2007). A su vez, estas estructuras se encuentran articuladas en una organización de segundo grado denominada Red de Estructuras Financieras Locales Alternativas del Austro ecuatoriano (REFLA), que tiene por objeto brindar apoyo y fortalecer a sus filiales. En este sentido, las EFLS constituyen una estrategia desde la gente para fijar este dinero ganado fuera del país a sus localidades y beneficiar a toda la comunidad donde se encuentre asentada la EFL mediante préstamos y créditos.

crecimiento sin precedentes debido a la recepción de remesas.

El interés por las remesas también lo podemos encontrar por parte de los gobiernos locales que ven estas fuentes de dinero como un medio de autofinanciación. Un ejemplo lo encontramos en el municipio de Quito: *“El tema de las remesas es para nosotros muy atractivo...necesitamos tener en el municipio información veraz sobre el tema de las remesas y sobre el uso de las remesas porque nosotros tenemos algunos programas que nos parece importante poder comercializar allá con los migrantes y sus familiares, por ejemplo tenemos un paquete de salud, un programa de vivienda asequibles para familiares de migrantes con la ayuda de las remesas...porque la idea es optimizar el uso de las remesas y se va en gastos suntuarios y se pierde para educación, para becas...o sea, yo diría que hay una gran potencialidad...calculamos que hay 120.000 que han salido de Quito y hay 60.000 que están en Madrid...o sea, hay mucho por hacer entre las dos ciudades”*(Entrevista en Quito, Responsable de la Dirección Metropolitana de Desarrollo Sustentable, Municipio de Quito).

Asistimos, por tanto, a otra muestra de cómo el Estado afronta la reorganización internacional de algunos de los componentes de su poder soberano a partir de iniciativas basadas en el gobierno de determinadas prácticas transnacionales de los migrantes como son las remesas. En el caso de España, la estrategia de trabajar con las remesas (pero no sólo con éstas) de los migrantes ecuatorianos contribuyen a forjar una imagen internacional de país moderno y comprometido con *la solidaridad*. Pero además, este proceso descansa de manera preponderante en actores distintos a los estatales como son las ONGS, la banca española, las remesadoras, etc. cuestión que debe relacionarse con la extensión del proceso en virtud del cual la soberanía del Estado está siendo parcialmente descentralizada hacia entidades no gubernamentales para la gobernabilidad de la economía global y el orden político internacional (Sassen, 2001). Por su parte, Ecuador al depender de una forma tan drástica de las remesas de sus migrantes (son el segundo rubro en la economía nacional) desarrolla estrategias para captar este dinero a través de la renovación de la lealtad política transnacional de sus compatriotas en el exterior. Lo que ejemplifica el proceso de descentralización de su soberanía estatal.

La gobernanza transnacional de la migración ecuatoriana a través del codesarrollo

El análisis de las políticas de codesarrollo suscritas por los gobiernos ecuatoriano y español me ha permitido mostrar el proceso transnacional en el que ambos Estados están inmersos a partir de la migración ecuatoriana. A partir de dicho análisis podemos extraer las siguientes conclusiones.

Primero, vemos cómo debido a la aplicación de las recetas neoliberales, los Estados deben adelgazar su estructura lo que les deja en una situación de mayor dificultad para afrontar “lo social” como es el caso de la migración o el desarrollo. Por este motivo asistimos a la mutación del concepto de lo social que se traduce en la proliferación de organizaciones no estatales (en este caso ONGs) que asumen la responsabilidad de proveer servicios públicos. Así, las autoridades políticas ponen en juego nuevos mecanismos destinados a gobernar *a distancia* a un heterogéneo tipo de organizaciones, mediante la instrumentalización de su autonomía regulada (Gil, 2004). Pero además de gobernar a distancia estas organizaciones, tiene lugar el gobierno mediato de las poblaciones con las que trabajan. En este sentido no es una casualidad que entre los objetivos de algunos de los proyectos de codesarrollo con el Ecuador, se encuentre el de “reducir las expectativas de emigrar”. Es un intento por gobernar a distancia también en sentido geográfico al referirse a poblaciones susceptibles de emigrar hacia España. Segundo, ni el Estado ni las ONGs pueden dar respuesta a la provisión de servicios y recursos de sus poblaciones. Por este motivo hoy es el mercado el encargado de la provisión del desarrollo lo que implica la aparición en la escena del desarrollo de “nuevos actores del desarrollo” como los migrantes, las ONGs, las cooperativas de ahorro y crédito, etc. Es decir, se trata de transferir la agenda del desarrollo a actores no estatales a través de un intenso proceso de “oenegeización” del desarrollo. Hemos visto como ambos gobiernos han impulsado políticas y un conjunto de acciones en nombre de y para la migración claramente ubicadas dentro de una lógica productiva. Tal y como nos recuerdan Shore and Wright (1997) “*asistimos a una muestra sobre cómo se usa la política como vehículo para introducir racionalidades neoliberales o post-sociales de gobierno. [...] Las metáforas del mercado ayudan a reconceptualizar el espacio para ser gobernado, incluso convierten al gobierno mismo en una forma de empresa organizada a través de pseudos-mercados*”.

Tercero, ambos gobiernos tratan de someter el potencial de la migración para sus objetivos propios entre los que destacan su reafirmación como entidad autónoma y

soberana. Para ello, asistimos a un proceso en el que se hace necesario construir “ámbitos de gobierno” como en las políticas europeas que aluden a “migración y desarrollo”. A partir de la formulación de este problema la Unión Europea diseña sus técnicas políticas de intervención en general, y España desarrolla la estrategia del codesarrollo en particular. De este modo, el codesarrollo permite canalizar los intereses transnacionalizados de los Estados tanto español como ecuatoriano de tal forma que están adoptando unas funciones y abandonando otras en respuesta a la migración transnacional (aunque no sólo por ésta). De hecho asistimos a una convergencia en la formulación de políticas migratorias y en la formulación de intereses en la retórica estatal de ambos países. El gobierno ecuatoriano ya ha emprendido reformas consulares (en Madrid, Barcelona y Murcia, en Génova o en EEUU) y ministeriales como la creación de la SENAMI. De igual modo, ha promovido políticas de inversión tratando de captar las remesas de sus migrantes. En este sentido, el Estado ecuatoriano se estaría configurando claramente como un Estado transnacional al tratar a sus migrantes como miembros de larga distancia y depender de forma preponderante de las remesas que éstos envían (Levitt y Glick Schiller, 2003). En el entramado de estas relaciones juegan un papel desigual los otros Estados receptores de la inmigración ecuatoriana (como EEUU o Italia) entre los cuales España está desempeñando un papel destacado en el impulso de iniciativas de codesarrollo que también sirven a sus intereses. De entre éstos, quizá el que emerge con más fuerza es el liderazgo asumido por España en la concreción de un modelo propio y específicamente europeo en el ámbito de la migración y el desarrollo. Esto permite distinguir una vía europea continental de la seguida por EEUU y para ello está jugando un papel clave la actualización del vínculo poscolonial entre Ecuador y España, cuestión que ha sido posible gracias a la dimensión alcanzada por la migración ecuatoriana en España.

Bibliografía

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2007) *Evolución de las remesas*, Quito, BCE.
Basch, Linda; Glick Schiller, Linda y Szanton Blanc, Cristina (1994) *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and the Deterritorialized Nation-State*, New York, Gordon and Breach.

Carrillo, María Cristina; Cortés, Almudena y Moscoso, María Fernanda (2008) “Por la migración se llega a Ecuador: una revisión de los estudios sobre la migración ecuatoriana en España”, en *ICONOS*, (en prensa).

COMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN HISPANO – ECUATORIANA (2003) *Acta de la X Reunión*, Quito.

COMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN HISPANO – ECUATORIANA (2005) *Acta de la XI*, Quito.

Cortés, Almudena y Sanmartín, Anna (2008) Monografía sobre Ecuador y codesarrollo, Madrid, (en prensa).

Cucó, Josepa (2004) *Antropología Urbana*, Barcelona, Editorial Ariel.

Diario LA HORA (2007). “Acuerdan crear red para el retorno de emigrantes”, Diario LA HORA, 7 de agosto.

Diario EL COMERCIO (2004). “El acuerdo migratorio con España fracasó”, Diario EL COMERCIO, 17 de junio.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN DEL ECUADOR (2006) *Saldos Migratorios*, Quito, DNME.

Dore, Carlos et al. (2003) “Cartografía del transnacionalismo dominicano: amplias y estrechas prácticas transnacionales”, en Portes, Alejandro et al. (eds) *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*, Mexico: FLACSO.

Faist, Thomas (2005) “Espacio social transnacional y desarrollo: una exploración de la relación entre comunidad, estado y mercado”, en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, Zacatecas.

Gil, Sandra (2004) “Gobernando a distancia: el papel de las ONG en la gestión de la integración de inmigrantes”, IV Congreso de la Inmigración a España, Girona, España.

Guarnizo, Luis; Sánchez, Arturo y Roach, Elizabeth (2003): “Desconfianza, solidaridad fragmentada y migración transnacional: los colombianos en la ciudad de Nueva York y Los Ángeles” en Portes, Alejandro et al. eds. *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*, Flacso Méjico.

Gupta, Akil (1998) *Postcolonial Developments: Agricultura in the Making of Modern India*. Londres: Duke University Press.

Hansen, Thomas y Stepputat, Finn (eds) (2001) "Introduction: States of Imagination" en Hansen, Thomas y Stepputat, Finn, eds. *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Duke University Press, Durham.

- Herrera, Gioconda (2007) “Ecuatorianos/ as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales” en Herrera, Gioconda y Yépez del Castillo, Isabel (2007) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, FLACSO Sede Ecuador, Observatorio de las Relaciones Unión Europea – América Latina, Universidad de Lovaina y Universitat de Barcelona, Quito.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, Los extranjeros residentes en España. www.ine.es/prodyser/pubweb. Visitado el 12 de diciembre de 2006.
- Levitt, Peggy. (1998) ‘Social Remittances: Migration Driven Local-level forms of cultural diffusion’ in *International Migration Review*, vol. 32, no. 4.
- Levitt, Peggy y Glick Schiller, Nina (2003): “Transnational perspectives on migration: Conceptualizing simultaneity”, Centre for migration and development working paper, 03-09.
- Lynn Doty, Rosaline (1996) “The double writing of Statecraft: exploring State responses to illegal Immigration”, *Alternatives*, volume 21, number 2, 171-189.
- Marcus, G. (2001) “Etnografía en/ del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal” en *Alteridades* 11 (22), 111-127, Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (ESPAÑA) (2001-2004) *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (ESPAÑA) (2005) *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, (2005) *Documento de Estrategia País de Ecuador*, Madrid, DGPOLDE- SECI.
- Morris, Lydia (1998) “Governing at a Distance: The Elaboration of Controls in British Immigration”, *International Migration Review*, XXXII (4), invierno.
- Ortega, Carlos (2007) “Finanzas Populares, migración y desarrollo local: la experiencia de las Estructuras Financieras Locales en Azuay y Cañar, Ecuador”, Congreso FLACSO 50 Años, Quito, FLACSO – Sede Ecuador.
- Peró, Davide (2005) “Immigrants and the Politics of Governance in Barcelona”, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper n° 19, University of Oxford.
- Rose, Nikolas (1997) “El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo”, *Archipiélago*, verano.
- Sassen, Saskia (2001) *Perdiendo el Control*, Barcelona, Bellaterra.

Shore, Cris and Wright, Susan (1997) "Policy a new field of anthropology" en Shore, Cris and Wright, Susan eds. *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on governance and power*, London, Routledge.

Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis (1998) *Transnationalism from below*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Smith, R.C. (1998) 'Transnational Localities: Community, Technology and the Politics of Membership within the context of Mexico and U.S. Migration' In Guarnizo, L.E. y

Smith, M.P. (1998) *Transnationalism from Below*, Transactions Publishers, New Brunswick.

Suárez, Liliana (2007): "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos", V Congreso sobre la Inmigración en España, Valencia.

Sørensen, Ninna (2002) 'New landscapes of Migration: Comparing transnational migration and theory in the US and Europe' in Folke, B and N. N. Sørensen (2002) *Beyond home and exile: making sense of lives and moves*, International Development Studies, Occasional Paper no.23, Roskilde University.

Vallejo, Andrés (2004) "El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador", Escrivá, Ángeles y Ribas, Natalia (eds) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Vega, Pablo de la (2006): "Emigración y política exterior", en *Cultura, emigración y política exterior*, Quito, Planex 2020.